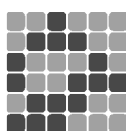




**Linee guida per la presentazione e valutazione di una proposta di finanza di progetto su iniziativa privata di competenza dell'amministrazione provinciale**  
**(Delibera della Giunta provinciale n. 90 d.d. 08.02.2022)**

1.	Scopo delle Linee guida .....	3
2.	Definizioni e riferimenti normativi.....	3
2.1.	Tipologie di finanza di progetto.....	4
2.2.	Linee Guida ANAC .....	5
2.3.	Contratto standard .....	5
2.4.	Decisioni Eurostat e circolare della PCM 10 luglio 2019.....	5
2.5.	Monitoraggio Opere Pubbliche (BDAP-MOP) .....	6
3.	Modalità di trasmissione della proposta .....	7
3.1.	Obbligo di non divulgazione.....	7
4.	Contenuto della proposta.....	7
4.1.	Autodichiarazioni relative al possesso dei requisiti di cui all'art. 183 comma 17 e art. 80 del Codice (doc. A) .....	7
4.2.	Progetto di fattibilità (doc. B).....	8
4.2.1.	Linee guida del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici del 29.07.2021. ....	9
4.3.	Bozza di convenzione (doc. C).....	12
4.4.	Matrice dei rischi (doc. D) .....	14
4.5.	Descrizione delle caratteristiche del servizio proposto e relativa gestione (doc. E).....	16
4.6.	Piano economico finanziario (doc. F) .....	16
4.6.1.	Elaborato elettronico .....	16
4.6.1.1.	Indicatori di redditività .....	17
4.6.1.2.	Indicatori di bancabilità .....	20
4.6.1.3.	Indicatore di economicità .....	21
4.6.1.4.	Condizioni di equilibrio economico-finanziario.....	22
4.6.2.	Relazione illustrativa al PEF .....	23
4.7.	Calcolo del <i>Value for Money</i> secondo la tecnica del <i>Public Sector Comparator</i> (doc. G) .....	25
4.8.	Asseverazione del piano economico finanziario (doc. H).....	26
4.9.	Sistema informativo di monitoraggio (doc. I) .....	26
4.10.	Sistema di controllo della performance e penali (doc. J).....	27
4.11.	Garanzia provvisoria (doc. K) .....	27
4.12.	Impegno a prestare cauzione (doc. L).....	27
4.13.	Dichiarazione escussione garanzia provvisoria (doc. M) .....	27





4.14.	Spese di predisposizione della proposta (doc. N) .....	27
5.	Individuazione amministrazione precedente .....	29
5.1.	Competenza provinciale esclusiva .....	29
5.2.	Competenza provinciale prevalente .....	29
5.3.	Competenza non provinciale .....	30
6.	Valutazione della proposta .....	30
6.1.	Verifica dei requisiti dei proponenti.....	30
6.2.	Verifica della fattibilità della proposta .....	30
6.2.1.	Ammissibilità della proposta .....	31
6.2.2.	Promemoria alla Giunta provinciale.....	31
6.2.3.	Analisi tecnico-economica della proposta .....	31
6.2.4.	Valutazione ambientale della proposta.....	32
6.2.5.	Richiesta di modifica al progetto di fattibilità.....	33
7.	Dichiarazione di fattibilità .....	33
7.1.	Adozione del provvedimento finale da parte della Provincia.....	33
7.2.	Adozione del provvedimento finale da parte della Conferenza dei servizi preliminare .....	33
7.3.	Modifica urbanistica e contributo sul costo di costruzione .....	34
8.	Pluralità di proposte contestuali.....	35
8.1.	Criteri di valutazione comparativa .....	36
9.	Validazione e approvazione del progetto di fattibilità .....	37
10.	Copertura finanziaria dell'intervento .....	37
11.	Indizione della gara e aggiudicazione .....	37
12.	Principali criticità riscontrate in fase di presentazione di proposte PPP su iniziativa privata .....	38



## 1. Scopo delle Linee guida

Le presenti linee guida, emanate ai sensi dell'art. 40 della legge provinciale n. 16/2015 "*Disposizioni sugli appalti pubblici*", di natura vincolante, definiscono le modalità di presentazione e di valutazione di una proposta di finanza di progetto presentata da un operatore economico di propria iniziativa, di competenza esclusiva o prevalente dell'amministrazione provinciale.

Le prescrizioni ivi contenute si applicano a tutti i soggetti elencati all'art. 2 comma 2 lettera a) della legge provinciale n. 16/2015: ripartizioni e uffici dell'amministrazione provinciale, aziende e enti da essa dipendenti o il cui ordinamento rientra nelle sue competenze, anche delegate, istituzioni scolastiche e, in generale, organismi di diritto pubblico dalla stessa costituiti e comunque denominati, nonché loro consorzi e associazioni.

## 2. Definizioni e riferimenti normativi

Il termine "*finanza di progetto*" individua, nell'ambito del project management, una tecnica di finanziamento di un progetto in grado di generare flussi di cassa sufficienti a remunerare l'investimento effettuato e a garantire un utile.

Sotto il profilo giuridico, la "*finanza di progetto*" è definita, all'art. 183 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 "*Codice dei contratti pubblici*", di seguito Codice, come una procedura di affidamento di una particolare forma di concessione, alternativa a quella generale prevista agli artt. 164 e seguenti del Codice, volta alla realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità e finanziabili in tutto o in parte con capitali privati.

La finanza di progetto rientra, assieme alla concessione di costruzione e gestione, alla concessione di servizi, alla locazione finanziaria di opere pubbliche e al contratto di disponibilità, nella tipologia dei contratti di partenariato pubblico-privato (PPP) di cui alla *Parte IV - Titolo I* del Codice.

Con il termine "*contratto di partenariato pubblico-privato*" si intende un contratto a titolo oneroso con il quale una stazione appaltante conferisce a un operatore economico per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione, in capo all'operatore economico, oltre del rischio di costruzione, anche del rischio di disponibilità e, nei casi di attività redditizia verso l'esterno, del rischio di domanda dei servizi resi.

Il Codice riporta all'art. 3 le seguenti definizioni:

- rischio di costruzione: il rischio legato al ritardo nei tempi di consegna, al non rispetto degli standard di progetto, all'aumento dei costi, a inconvenienti di tipo tecnico nell'opera e al mancato completamento dell'opera (rischio di errore di progettazione, rischio di commissionamento/stakeholder, rischio amministrativo, rischio espropri, rischio ambientale, rischio di esecuzione dell'opera difforme al progetto, rischio di aumento del costo dei fattori produttivi ovvero di inadeguatezza o indisponibilità di quelli previsti nel progetto, rischio di errata valutazione/stima dei costi di costruzione, rischio di slittamento dei tempi di realizzazione dell'opera rispetto alle tempistiche fissate dal cronoprogramma, rischio di inadempimenti contrattuali di fornitori e subappaltatori, rischio di inaffidabilità e inadeguatezza della tecnologia utilizzata);
- rischio di disponibilità: il rischio legato alla capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità previsti (rischio di manutenzione straordinaria non preventivata, rischio di indisponibilità totale o parziale della struttura da mettere a disposizione e/o dei servizi da erogare, rischio di performance, rischio di obsolescenza tecnica);



- rischio di domanda: il rischio legato ai diversi volumi di domanda del servizio che il concessionario deve soddisfare, ovvero il rischio legato alla mancanza di utenza e quindi di flussi di cassa (rischio di contrazione della domanda di mercato, rischio di contrazione della domanda specifica o rischio concorrenza).

Nel contratto di disponibilità, normato dall'art. 188 del Codice, l'affidatario assume il rischio della costruzione e della gestione tecnica dell'opera per il periodo di messa a disposizione dell'amministrazione aggiudicatrice. Salvo diversa determinazione contrattuale il rischio del mancato o ritardato rilascio di autorizzazioni, pareri, nulla osta e ogni altro atto di natura amministrativa è a carico del soggetto aggiudicatore, mentre il rischio della mancata o ritardata approvazione da parte di terze autorità competenti della progettazione e delle eventuali varianti è a carico dell'affidatario.

Ai sensi dell'art. 4-bis della legge provinciale n. 16/2015 i contratti PPP sono disciplinati dalla normativa statale, fermo restando la disciplina provinciale in materia urbanistica e di espropri.

## 2.1. Tipologie di finanza di progetto

La finanza di progetto può riguardare:

- interventi già inseriti negli strumenti di programmazione pubblica oppure
- interventi non ancora inseriti negli strumenti di programmazione pubblica.

La finanza di progetto può essere:

- di iniziativa pubblica, azionata dalla pubblica amministrazione (art 183, commi 1-14 del Codice) oppure
- di iniziativa privata, azionata dall'operatore economico (art 183, commi 15-19 del Codice), oggetto del presente documento.

Nell'iniziativa privata è l'operatore economico che presenta alla pubblica amministrazione proposte di finanza di progetto relative ad interventi pubblici già presenti oppure ancora da inserire negli strumenti di programmazione pubblica.

La pubblica amministrazione può sollecitare il mercato a presentare proposte PPP di iniziativa privata attraverso la pubblicazione di avvisi pubblici informali.

In relazione a proposte aventi ad oggetto servizi che per loro natura l'amministrazione pubblica sarebbe comunque tenuta ad attivare indipendentemente dall'inserimento negli strumenti di programmazione (ad es. illuminazione pubblica, gestione energetica di edifici pubblici o di tratte stradali, gestione di servizi cimiteriali ed in generale qualsiasi servizio di gestione di infrastrutture già in essere), è necessario che l'iniziativa promossa dall'operatore economico promuova modalità di soddisfazione del bisogno pubblico innovative, dal punto di vista gestionale, tecnologico e/o di integrazione con altri servizi, tale da differenziarsi concretamente dal servizio tradizionalmente affidato in appalto.

L'allocazione dei rischi in capo all'operatore economico deve sostanziarsi nel trasferimento allo stesso del "rischio operativo", il rischio legato alla gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato dell'offerta o di entrambi. L'operatore economico assume il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, - per tali intendendosi l'insussistenza di eventi non prevedibili -, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita all'operatore economico deve comportare una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dall'operatore economico non sia puramente nominale o trascurabile.



## 2.2. Linee Guida ANAC

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha adottato, con delibera n. 318 d.d. 28.03.2018, le Linee Guida n. 9 recanti *"Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico-privato"*.

La Parte I *"Analisi e allocazione dei rischi"* delle Linee Guida ANAC ha carattere non vincolante per le amministrazioni aggiudicatrici e contiene indicazioni per l'identificazione e l'accurata valutazione dei rischi connessi ai contratti di partenariato pubblico-privato a partire dalla fase che precede l'indizione della procedura di gara; la Parte II *"Il monitoraggio dell'attività dell'operatore economico"* ha invece carattere vincolante per le amministrazioni aggiudicatrici e contiene prescrizioni sulle modalità di controllo dell'attività svolta dagli operatori economici in esecuzione di un contratto di partenariato pubblico privato.

Allo scopo di acquisire elementi utili in relazione alle difficoltà e agli elementi ostativi che limitano il ricorso allo strumento del PPP in Italia e non consentono di sfruttare appieno le potenzialità dello stesso, nonché alle esperienze maturate nell'ambito di operazioni di partenariato, ANAC ha avviato, con comunicato del Presidente del 22 dicembre 2020, la verifica di impatto della regolazione (VIR) sulle Linee guida n. 9/2018, i cui esiti sono stati approvati dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 20 ottobre 2021 contestualmente all'avvio della consultazione, con termine il 13 dicembre 2021, sulla versione aggiornata delle Linee guida.

## 2.3. Contratto standard

Con delibera ANAC n. 1116 del 22 dicembre 2020 e con determina della Ragioneria Generale dello Stato n. 1 del 5 gennaio 2020 è stata approvata la versione aggiornata dello schema di contratto standard di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche a diretto utilizzo della pubblica amministrazione da realizzare in partenariato pubblico privato.

Lo schema di contratto standard racchiude una serie di prescrizioni e indicazioni di rilievo utili sia alla pubblica amministrazione che agli operatori economici che intendono presentare una proposta di finanza di progetto su iniziativa privata, in quanto indirizzano e supportano l'attività di controllo sulla corretta allocazione dei rischi e le modalità e i termini di mantenimento in capo al privato dei rischi gravanti su quest'ultimo.

## 2.4. Decisioni Eurostat e circolare della PCM 10 luglio 2019

Il Codice prevede, all'art. 3 comma 1 eee), che alle operazioni PPP si applichino, per i soli profili di tutela della finanza pubblica, i contenuti delle decisioni Eurostat per il trattamento contabile delle operazioni PPP nei bilanci pubblici.

Le decisioni Eurostat distinguono le opere costituite in PPP collocabili fuori dal bilancio pubblico da quelle che, pur assumendo una forma giuridicamente simile, sono classificate come investimenti pubblici: gli asset oggetto dei contratti PPP possono essere esclusi dalla classificazione degli attivi pubblici e, conseguentemente, sottratti alla registrazione nel bilancio pubblico a condizione che il soggetto privato abbia assunto, in maniera sostanziale, chiara e dimostrabile, a proprio carico il rischio di costruzione ed almeno uno tra il rischio di disponibilità e il rischio di domanda.

Trovano ordinaria contabilizzazione l'eventuale contributo pubblico (nel limite, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, del 49 % fissato dall'art. 180 comma 6 del Codice, calcolato sul costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari) riconosciuto dall'amministrazione pubblica ai soli fini del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario e i canoni d'esercizio. A titolo di contributo pubblico può essere riconosciuto un diritto di godimento, la cui utilizzazione sia strumentale e tecnicamente connessa all'opera da



affidare in concessione, oppure la cessione di beni immobili che non assolvono più a funzioni di interesse pubblico.

Mentre il limite del 49 % ha carattere normativo, secondo il documento "*A Guide to the Statistical Treatment of PPPs, September 2016*", elaborato da Eurostat ed EPEC (European PPP Expertise Centre), istituzione incardinata nella Banca Europea per gli Investimenti (BEI), una delle condizioni per far sì che un'operazione PPP non gravi sull'indebitamento pubblico e quindi rimanga *off-balance*, è quella secondo cui il totale delle agevolazioni pubblici concesse non superi il 50 % degli assett oggetto di investimento.

Se il superamento del contributo pubblico del limite del 50% dell'investimento determina automaticamente la classificazione on balance dell'opera, una quota di contributo pubblico compresa, ad esempio, tra il 49% ed il 33% dell'investimento viene considerata di "*very high importance*" ai fini del trattamento contabile e pertanto "*altamente critica*" per il bilancio pubblico.

In attuazione della decisione Eurostat "*Treatment of public-private partnership*" dell'11 febbraio 2004, le stazioni appaltanti sono tenute, ai sensi dell'articolo 44, comma 1-bis, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, a comunicare e trasmettere al Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica (DIPE), secondo i criteri definiti con circolare del 10 luglio 2019 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, le informazioni e la documentazione relativa ai contratti PPP entro trenta giorni dalla stipula.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 626, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Legge di Bilancio 2020), ai fini del monitoraggio delle clausole di flessibilità nell'ambito delle regole del Patto di stabilità e crescita europeo, per la definizione del corretto trattamento statistico e contabile delle operazioni di PPP le amministrazioni sono tenute a trasmettere al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS) le informazioni e i dati relativi alle operazioni effettuate ai sensi degli articoli 180 e seguenti del Codice. Il portale <https://ppp.mef.gov.it/#/home>, messo a disposizione dal Ministero dell'economia e delle finanze - RGS, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri – DIPE, consente alle amministrazioni di compiere un controllo costante sugli elementi fondanti il trasferimento dei rischi, dalla fase programmatoria alla conclusione del contratto PPP.

Si riepilogano qui di seguito, nella versione ultima pubblicata, i principali documenti da considerare ai fini di una corretta contabilizzazione delle operazioni PPP:

- Decisione Eurostat 11 febbraio 2004 "*Treatment of public-private partnerships*";
- Regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea;
- *Manual on Government Deficit and Debt (implementation of ESA 2010) - 2019 edition*;
- *EPEC Guide to Public-Private Partnerships – 2021 edition*.

## **2.5. Monitoraggio Opere Pubbliche (BDAP-MOP)**

Le operazioni PPP rientrano negli obblighi di monitoraggio delle opere pubbliche (MOP) della banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) di cui all'art. 1 del d.lgs. 229/2011 a carico delle stazioni appaltanti: le informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali relative alla pianificazione e programmazione delle opere e dei relativi interventi riferite allo stato di attuazione alle date del 28 febbraio, del 30 aprile, del 30 giugno, del 31 agosto, del 31 ottobre e del 31 dicembre di ciascun anno devono essere rese disponibili alla BDAP entro i trenta giorni successivi.

Il flusso informativo che le stazioni appaltanti devono veicolare alla BDAP costituisce, di conseguenza, anche il contenuto informativo minimo della trasmissione dati da richiedere al proponente ai sensi del punto 4.8.



### 3. Modalità di trasmissione della proposta

Le proposte di finanza di progetto su iniziativa privata aventi per oggetto interventi pubblici di competenza esclusiva o prevalente dell'Amministrazione provinciale sono da trasmettere, per via telematica o consegnare su supporto informatico, all'Ufficio amministrativo ed espropri della Ripartizione Amministrazione del patrimonio della Provincia autonoma di Bolzano – Alto Adige.

#### 3.1. Obbligo di non divulgazione

Al fine di garantire una verifica obiettiva della proposta, il proponente si impegna a non divulgare i dettagli dell'intervento proposto dalla data di presentazione fino alla conclusione della relativa procedura di valutazione di fattibilità tecnico-economica, e, in caso di valutazione di fattibilità positiva, fino alla delibera di giunta di indizione della gara, a pena di interruzione delle relative attività istruttorie e di immediata esclusione dalla procedura stessa.

Il suddetto comportamento deve essere sanzionato costituendo una violazione dei principi di correttezza e buona fede, per la quale l'amministrazione si riserva di agire in ogni sede per la relativa tutela.

### 4. Contenuto della proposta

I documenti digitali informatici che compongono la proposta devono essere conformi al Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005).

Il piano economico finanziario, nonché tutti gli elaborati contenenti informazioni di natura finanziaria ed economica, sono da fornire anche in formato aperto ed editabile, con formule aperte e macro attive e con i necessari collegamenti tra i fogli di calcolo, pena la dichiarazione di irricevibilità dell'intera proposta, con la conseguente non ammissione a valutazione e non avvio della procedura di cui all'art. 183 comma 15 del Codice.

La proposta deve comprendere i seguenti documenti ed elaborati:

- A) Autodichiarazioni relative al possesso dei requisiti da parte del proponente
- B) Progetto di fattibilità
- C) Bozza di convenzione
- D) Matrice dei rischi
- E) Descrizione delle caratteristiche del servizio proposto e relativa gestione
- F) Piano economico finanziario (PEF) e relativa relazione illustrativa
- G) Calcolo del *Value for Money* secondo la tecnica del *Public Sector Comparator*
- H) Asseverazione del piano economico finanziario
- I) Sistema informativo di monitoraggio
- J) Penali e KPI
- K) Garanzia provvisoria
- L) Impegno a prestare cauzione
- M) Dichiarazione escussione garanzia provvisoria
- N) Spese di predisposizione della proposta

#### 4.1. Autodichiarazioni relative al possesso dei requisiti di cui all'art. 183 comma 17 e art. 80 del Codice (doc. A)

Possono presentare proposte PPP su iniziativa privata solo i soggetti in possesso dei requisiti per i concessionari, anche associando o consorziando altri soggetti, nonché i soggetti con i requisiti per partecipare a procedure di affidamento di contratti pubblici anche per servizi di progettazione eventualmente associati o



consorziate con enti finanziatori e con gestori di servizi, di cui al comma 17 dell'art. 183 del Codice, e gli investitori istituzionali di cui al comma 17-bis, ferma restando l'assenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80.

Il contenuto dell'autodichiarazione deve riprendere quanto richiesto dal Documento di Gara unico Europeo (DGUE) approvato dal regolamento di esecuzione (UE) 2016/7 della Commissione del 5 gennaio 2016, eccetto la Parte I e la Parte V.

Le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, nell'ambito degli scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico dalle stesse perseguiti, possono aggregarsi alla presentazione di proposte di realizzazione di lavori pubblici, ferma restando la loro autonomia decisionale.

I soggetti che presentano le proposte possono recedere dalla composizione dei proponenti in ogni fase della procedura fino alla pubblicazione del bando di gara purché tale recesso non faccia venir meno la presenza dei requisiti per la qualificazione. In ogni caso, la mancanza dei requisiti in capo a singoli soggetti comporta l'esclusione dei soggetti medesimi senza inficiare la validità della proposta, a condizione che i restanti componenti posseggano i requisiti necessari per la qualificazione.

#### **4.2. Progetto di fattibilità (doc. B)**

Il contenuto del progetto di fattibilità varia a seconda della tipologia, complessità e dimensione dell'intervento proposto.

Il progetto di fattibilità deve dimostrare di rispettare quanto prescritto dall'art. 23 comma 1 del Codice:

- il soddisfacimento dei fabbisogni della collettività;
- la qualità architettonica e tecnico funzionale e di relazione nel contesto dell'opera;
- la conformità alle norme ambientali, urbanistiche e di tutela dei beni culturali e paesaggistici, nonché il rispetto di quanto previsto dalla normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza;
- un limitato consumo del suolo;
- il rispetto dei vincoli idro-geologici, sismici e forestali nonché degli altri vincoli esistenti;
- il risparmio e l'efficientamento ed il recupero energetico nella realizzazione e nella successiva vita dell'opera, nonché la valutazione del ciclo di vita e della manutenibilità delle opere;
- la compatibilità con le preesistenze archeologiche;
- la razionalizzazione delle attività di progettazione e delle connesse verifiche attraverso il progressivo uso di metodi e strumenti elettronici specifici quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture;
- la compatibilità geologica, geomorfologica, idrogeologica dell'opera;
- accessibilità e adattabilità in materia di barriere architettoniche.

Il progetto di fattibilità deve inoltre individuare ed analizzare possibili soluzioni progettuali alternative all'intervento proposto, compresa la cosiddetta "opzione zero", ossia l'ipotesi di non realizzare l'intervento, e dimostrare, attraverso il confronto comparato tra le diverse opzioni, che l'intervento proposto rappresenta, tra più alternative possibili, la soluzione che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire. Dal progetto di fattibilità presentato deve essere rinvenibile il documento di fattibilità delle alternative progettuali di cui all'art. 3, comma 1, lettera g) del Codice.

Il progetto di fattibilità è redatto sulla base dell'avvenuto svolgimento di indagini geologiche, idrogeologiche, idrologiche, idrauliche, geotecniche, sismiche, storiche, paesaggistiche ed urbanistiche, di verifiche relative alla possibilità del riuso del patrimonio immobiliare esistente e della rigenerazione delle aree dismesse, di verifiche preventive dell'interesse archeologico, di studi di fattibilità ambientale e paesaggistica e evidenzia,





con apposito adeguato elaborato cartografico, le aree impegnate, le relative eventuali fasce di rispetto e le occorrenti misure di salvaguardia.

Al progetto di fattibilità devono essere allegati tutte le indagini e gli studi necessari per la definizione degli aspetti di cui al comma 1 dell'art. 23 del Codice, nonché gli elaborati grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare e le relative stime economiche. Il progetto di fattibilità deve consentire, se previsto dalla proposta, l'avvio della procedura espropriativa.

Il progetto di fattibilità presentato deve in ogni modo soddisfare le esigenze informative richieste dalla normativa vigente in corrispondenza del primo livello di progettazione. In attesa dell'approvazione del *"Regolamento di esecuzione, attuazione e integrazione del d.lgs. n. 50/2016"*, per il contenuto del *"progetto di fattibilità"* si rinvia alla descrizione di dettaglio dello *"studio di fattibilità"* e del *"progetto preliminare"* contenuta nel d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 e alle *"Linee guida per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica da porre a base dell'affidamento di contratti pubblici di lavori del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC)"* adottato dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (CSLP) in data 29.07.2021.

Nelle linee guida è indicato, come previsto dall'art. 48, comma 7, del decreto-legge n. 77/2021, convertito nella legge n. 108/2021, il contenuto essenziale dei documenti e degli elaborati di cui all'art. 23, commi 5 e 6, del Codice, occorrenti per l'espressione del parere da parte del CSLP.

#### **4.2.1. Linee guida del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici del 29.07.2021.**

La finalità sostanziale del progetto di fattibilità tecnica ed economica è la progettazione della soluzione che, tra le alternative possibili, presenta il miglior rapporto tra costi complessivi da sostenere e benefici attesi per la collettività.

Il progetto di fattibilità tecnica ed economica assume contenuto differenziato in relazione alle dimensioni, alla tipologia ed alla categoria dell'intervento; in caso di una proposta PPP presentata ai sensi dell'art. 183 comma 15 del Codice è composto, in linea generale, evitando la duplicazione dei documenti già richiesti negli allegati specifici, dai seguenti elaborati:

a. relazione generale;

La relazione generale si articola nei seguenti punti:

- descrizione delle motivazioni giustificative della necessità dell'intervento, indicazione dei livelli di prestazione da raggiungere e dei relativi indicatori di prestazione che consentano di verificare ad opere ultimate, in fase di esercizio, il raggiungimento degli obiettivi previsti;
- individuazione degli obiettivi posti a base della progettazione e degli specifici requisiti tecnici da soddisfare.
- descrizione dettagliata delle caratteristiche tipologiche, funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie della soluzione progettuale prescelta;
- individuazione e analisi delle possibili soluzioni progettuali alternative alla soluzione proposta sotto il profilo qualitativo, anche in termini ambientali, nonché sotto il profilo tecnico ed economico e descrizione delle risultanze del processo di confronto tra le differenti alternative di intervento, con evidenza dei criteri e degli strumenti metodologici che hanno condotto il proponente alla scelta proposta;
- elenco delle normative di riferimento, con esplicito richiamo ai parametri prestazionali o prescrittivi adottati per il progetto di fattibilità tecnica ed economica, in relazione ai vari ambiti normativi cogenti o comunque presi a riferimento, quali azioni e loro combinazioni, tempi di ritorno, classi di esposizione, scenari di evento;



- riepilogo degli aspetti economici e finanziari del progetto (computo estimativo dell'opera; quadro economico di spesa; eventuale articolazione dell'intervento in stralci funzionali e prestazionali, ovvero in tratte funzionali e fruibili per le opere a rete; sintesi delle forme e delle fonti di finanziamento per la copertura della spesa; piano economico e finanziario; indicazioni di sintesi sull'impatto occupazionale dell'intervento sia in fase di realizzazione che di esercizio, nei casi in cui sia richiesto; indicazioni generali di impatto in termini di coinvolgimento delle micro e piccole imprese, sia nella fase di realizzazione dell'opera sia nelle fasi di manutenzione programmata e straordinaria che di gestione);
  - aspetti contrattuali.
- b. relazione tecnica, corredata da rilievi, accertamenti, indagini e studi specialistici;

La relazione tecnica è riferita a quanto segue:

- aspetti geologici, idrogeologici, idrologici, idraulici, geotecnici e sismici;
  - mobilità e traffico;
  - sintesi delle analisi e delle valutazioni contenute nello studio di impatto ambientale e misure di monitoraggio ambientale;
  - vincoli che insistono sull'area d'intervento e sull'intorno territoriale ed ambientale;
  - aspetti paesaggistici;
  - aspetti archeologici, con descrizione di sviluppi ed esiti della verifica preventiva dell'interesse archeologico;
  - censimento delle interferenze esistenti, con le relative ipotesi di risoluzione, il programma degli spostamenti e attraversamenti e di quant'altro necessario alla risoluzione delle interferenze, nonché il preventivo di costo;
  - piano di gestione delle materie, tenuto conto della disponibilità e localizzazione di siti di recupero e discariche, con riferimento alla vigente normativa in materia;
  - bonifica bellica;
  - aspetti architettonici e funzionali dell'intervento;
  - aspetti strutturali;
  - aspetti impiantistici, con la definizione della loro costituzione in relazione alla necessità di sicurezza, continuità di servizio, sostenibilità ed efficienza energetica, nel loro funzionamento normale ed anomalo e nel loro esercizio;
  - sicurezza antincendio, in relazione agli potenziali rischi e scenari incidentali;
  - misure di sicurezza finalizzate alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nei cantieri;
  - misure di manutenzione e di monitoraggio geotecnico e strutturale;
  - espropri.
- c. relazione di verifica preventiva dell'interesse archeologico (art. 28 comma 4 del d.lgs. n. 42/2004, per la procedura di all'art. 25, c. 1) del Codice ed eventuali indagini dirette sul terreno secondo quanto indicato nell'art. 25, comma 8 del Codice;
- d. studio di impatto ambientale;

Lo studio di impatto ambientale contiene l'analisi e la stima degli effetti che la realizzazione e l'esercizio dell'intervento proposto possono determinare sull'ambiente e la descrizione delle misure che il proponente intende porre in essere al fine di mitigarne o ridurne l'entità (piano preliminare di monitoraggio ambientale).

- e. relazione di sostenibilità dell'opera;

La relazione di sostenibilità dell'opera contiene:



- la descrizione degli obiettivi primari della proposta in termini di *outcome* per le comunità e i territori interessati, attraverso la definizione di quali e quanti benefici a lungo termine, come crescita, sviluppo e produttività, ne possono realmente scaturire, minimizzando, al contempo, gli impatti negativi;
  - l'individuazione dei principali portatori di interessi e indicazione dei modelli e strumenti adottati o che si prevedono di adottare per il loro coinvolgimento;
  - l'asseverazione del rispetto del principio di "*non arrecare un danno significativo*", come definito dal Regolamento UE 852/2020, dal Regolamento (UE) 2021/241 e come esplicitato dalla Comunicazione della Commissione Europea COM (2021) 1054;
  - la descrizione dell'eventuale contributo significativo al raggiungimento di uno o più dei seguenti obiettivi ambientali:
    - mitigazione dei cambiamenti climatici;
    - adattamento ai cambiamenti climatici;
    - uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine;
    - transizione verso un'economia circolare;
    - prevenzione e riduzione dell'inquinamento;
    - protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi;
  - una stima della *Carbon Footprint* dell'opera in relazione al ciclo di vita e il contributo al raggiungimento degli obiettivi climatici;
  - una stima della valutazione del ciclo di vita dell'opera in ottica di economia circolare, seguendo le metodologie e standard internazionali (*Life Cycle Assessment – LCA*), con particolare riferimento alla definizione e all'utilizzo dei materiali da costruzione ovvero dell'identificazione dei processi che favoriscono il riutilizzo di materia prima e seconda riducendo gli impatti in termini di rifiuti generati;
  - l'analisi del consumo complessivo di energia con l'indicazione delle fonti per il soddisfacimento del bisogno energetico, anche con riferimento a criteri di progettazione bioclimatica;
  - la definizione delle misure per ridurre le quantità degli approvvigionamenti esterni (riutilizzo interno all'opera) e delle opzioni di modalità di trasporto più sostenibili dei materiali verso/dal sito di produzione al cantiere;
  - una stima degli impatti socio-economici dell'opera, con specifico riferimento alla promozione dell'inclusione sociale, la riduzione delle disuguaglianze e dei divari territoriali nonché il miglioramento della qualità della vita dei cittadini;
  - l'individuazione delle misure di tutela del lavoro dignitoso, in relazione all'intera filiera societaria dell'appalto (subappalto); l'indicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale di riferimento per le lavorazioni dell'opera;
  - l'utilizzo di soluzioni tecnologiche innovative, ivi incluse applicazioni di sensoristica per l'uso di sistemi predittivi (struttura, geotecnica, idraulica, parametri ambientali);
  - l'analisi di resilienza, ovvero la capacità dell'infrastruttura di resistere e adattarsi con relativa tempestività alle mutevoli condizioni che si possono verificare sia a breve che a lungo termine a causa dei cambiamenti climatici, economici e sociali, permettendo così di adottare la soluzione meno vulnerabile per garantire un aumento della vita utile e un maggior soddisfacimento delle future esigenze delle comunità coinvolte.
- f. rilievi plano-altimetrici e stato di consistenza delle opere esistenti e di quelle interferenti nell'immediato intorno dell'opera da progettare;
- g. elaborati grafici delle opere, nelle scale adeguate;
- h. computo estimativo dell'opera, in attuazione dell'art. 32, comma 14 bis, del Codice;
- i. quadro economico di progetto;



j. capitolato speciale d'appalto;

Il capitolato speciale d'appalto è diviso in due parti:

- descrizione delle lavorazioni;
- specificazione delle prescrizioni tecniche e delle prestazioni.

k. cronoprogramma;

l. piano di sicurezza e di coordinamento, finalizzato alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nei cantieri, ai sensi del d.lgs. n. 81/2008 e in applicazione dei vigenti accordi sindacali in materia, e stima dei costi della sicurezza;

m. capitolato informativo, nel caso sia previsto l'utilizzo della modellazione informativa digitale;

n. piano preliminare di manutenzione dell'opera e delle sue parti;

Il piano preliminare di manutenzione dell'opera e delle sue parti è costituito dai seguenti documenti:

- il manuale d'uso;
- il manuale di manutenzione;
- il programma di manutenzione.

o. piano preliminare di monitoraggio geotecnico e strutturale;

p. piano particellare delle aree espropriande o da acquisire.

#### **4.3. Bozza di convenzione (doc. C)**

Ai sensi dell'art. 182 comma 2 del Codice la convenzione deve definire i rischi trasferiti, le modalità di monitoraggio della loro permanenza entro il ciclo di vita del rapporto contrattuale e le conseguenze derivanti dalla anticipata estinzione del contratto, tali da coprire la permanenza dei rischi trasferiti in capo all'operatore economico.

È auspicabile che la bozza di convenzione presentata dall'operatore economico replichi, con i dovuti adattamenti e specifiche, lo schema di contratto standard di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche a diretto utilizzo della pubblica amministrazione da realizzare in partenariato pubblico privato, nella versione da ultimo aggiornata e approvata con delibera dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n. 1116 del 22 dicembre 2020 e con determina della Ragioneria Generale dello Stato n. 1 del 5 gennaio 2020, così articolata:

##### SEZIONE I - CONDIZIONI GENERALI

1. *Premesse, allegati e documenti contrattuali*
2. *Definizioni*
3. *Condizioni generali*
4. *Oggetto*
5. *Durata ed efficacia*

##### SEZIONE II- SOCIETÀ DI PROGETTO

6. *Società di progetto*
7. *Mutamento della compagine sociale della società di progetto*
8. *Responsabilità solidale dei soci*



### SEZIONE III – DELLE OBBLIGAZIONI DEL CONCESSIONARIO E DEL CONCEDENTE

9. Autorizzazioni
10. Obblighi e attività del concedente
11. Dichiarazioni, obblighi e attività del concessionario
12. Responsabilità del concessionario
13. Obblighi in tema di tracciabilità dei flussi finanziari
14. Forza maggiore

### SEZIONE IV – PROGETTAZIONE E COSTRUZIONE

15. Esecuzione dei lavori
16. Responsabile unico del procedimento, direttore lavori e direttore dell'esecuzione
17. Collaudo
18. Espropriazioni
19. Modifiche del contratto
20. Sospensione delle attività di costruzione
21. Contributo
22. Decurtazioni e penali per ritardi in fase di progettazione e di costruzione

### SEZIONE V – GESTIONE

23. Fase di gestione
24. Servizi di disponibilità e accessori
25. Fornitura dei servizi accessori alla disponibilità
26. Altre categorie di servizi
27. Sospensione dei servizi
28. Corrispettivi e termini di pagamento
29. Corrispettivo
30. Tariffe

### SEZIONE VI – EQUILIBRIO E REVISIONE DEL PEF

31. Equilibrio economico finanziario
32. Riequilibrio economico finanziario

### SEZIONE VII – ASSICURAZIONI, CAUZIONI E GARANZIE PER I FINANZIATORI

33. Cauzioni
34. Polizze assicurative
35. Garanzie del concessionario per i finanziatori

### SEZIONE VIII- VICENDE DELLA CONCESSIONE

36. Clausola risolutiva espressa
37. Risoluzione per inadempimento del concessionario
38. Risoluzione del contratto per reati accertati e decadenza della attestazione di qualificazione
39. Sostituzione del concessionario
40. Risoluzione per inadempimento del concedente
41. Revoca della concessione
42. Recesso
43. Effetti della cessazione del contratto
44. Rifiinanziamento
45. Monitoraggio
46. Comunicazioni
47. Ulteriori articoli da disciplinare



*Allegato 1: documenti contrattuali*

*Allegato 2: definizioni*

*Allegato 3: matrice dei rischi*

L'operatore economico deve evidenziare, nella bozza di convenzione presentata, le modifiche e le integrazioni apportate al testo rispetto allo schema di contratto standard.

#### **4.4. Matrice dei rischi (doc. D)**

La matrice dei rischi è il documento che identifica, misura e quantifica i rischi connessi alla realizzazione di una proposta PPP sulla base delle caratteristiche specifiche delle prestazioni offerte e in relazione alle diverse fasi del ciclo di vita del contratto, ed individua la parte contrattuale (pubblica o privata) su cui il rischio ricade. La matrice dei rischi è lo strumento attraverso il quale il proponente deve dimostrare la convenienza del ricorso al PPP rispetto ad un appalto tradizionale (vedi doc. G. - Calcolo del *Value for Money* secondo la tecnica del *Public Sector Comparator*).

A secondo dell'oggetto della proposta, oltre ai rischi definitivi precedentemente (rischio di costruzione, rischio di disponibilità, rischio di domanda, rischio operativo), la matrice deve comprendere anche quei rischi che caratterizzano l'intero ciclo di vita della proposta e quindi non una singola fase, quali il rischio normativo-politico regolamentare, il rischio di finanziamento, il rischio finanziario, il rischio di insolvenza, il rischio delle relazioni industriali, il rischio di valore residuale (ossia il rischio di restituzione alla fine del rapporto contrattuale di un bene di valore inferiore alle attese) nonché quei rischi, definiti come causa di forza maggiore, da individuare puntualmente nel contratto, che, di regola, rimangono allocati al concedente, derivanti da eventi quali scioperi o manifestazioni di protesta, fatta eccezione per quelli che riguardano l'affidatario di lavori o servizi oggetto del contratto di PPP, guerre o atti di ostilità (azioni terroristiche, sabotaggi, atti vandalici e sommosse, insurrezioni e altre agitazioni civili), esplosioni, radiazioni e contaminazioni chimiche, fenomeni naturali avversi di particolare gravità ed eccezionalità (esondazioni, fulmini, terremoti, siccità, accumuli di neve o ghiaccio, riconosciuti come disastri o catastrofi dall'Autorità competente), epidemie e contagi; indisponibilità di alimentazione elettrica, gas o acqua per cause non imputabili all'amministrazione, all'operatore economico o a terzi affidatari di lavori o servizi oggetto del contratto, impossibilità, imprevista e imprevedibile, per fatto del terzo, di accedere a materie prime e/o servizi necessari alla realizzazione dell'intervento.

Per ogni tipologia di rischio devono essere descritti i possibili eventi ad essi correlati, la probabilità di accadimento, i possibili effetti, l'allocazione in capo al privato e/o al pubblico, il riferimento agli articoli della convenzione e i sistemi di mitigazione del rischio.

La matrice dei rischi deve pertanto valorizzare i seguenti aspetti:

- identificazione del rischio ovvero l'individuazione di tutti quegli eventi che potrebbero influire sull'intervento proposto, sia in fase di progettazione, costruzione dell'infrastruttura e gestione del servizio;
- risk assessment ovvero la valutazione della probabilità del verificarsi dell'evento associato al rischio (nel caso non fosse possibile indicare un valore preciso, è possibile ricorrere a indicazioni del tipo "minima, bassa, alta") e degli effetti che ne possono derivare, costi potenziali e momento di potenziale accadimento;
- risk management ovvero individuazione degli strumenti e delle strategie di mitigazione del rischio;
- allocazione del rischio al soggetto pubblico o privato oppure, in caso non fosse possibile allocare per intero il rischio in capo ad una parte, indicazione delle circostanze per le quali il rischio è a carico del soggetto pubblico e quelle per cui è a carico del soggetto privato;
- corrispondenza tra rischio e trattamento dello stesso all'interno del contratto con indicazione dell'articolo di riferimento.



Maggiore è il grado di dettaglio di analisi e rilevazione dei rischi connessi alla realizzazione dell'intervento, minori si riveleranno le probabilità di trascurare aspetti dell'operazione in ordine ad una compiuta analisi ed allocazione dei rischi, mitigando altresì il rischio di "incompletezza contrattuale", e maggiore sarà il livello di credibilità della soluzione di partenariato proposta in ordine al *Value For Money*.

La matrice dei rischi disciplina ex-ante modalità e limiti di revisione delle condizioni economiche-finanziarie a base del piano economico-finanziario e riporta anche il grado di percezione dell'intensità dei rischi identificati (es. lieve, moderato, alto) nelle principali fasi del progetto in cui il rischio può manifestarsi.

Particolare attenzione deve essere riservata all'identificazione dei principali driver di rischio sottostanti il rischio operativo, ovvero rischio di domanda e rischio di offerta, coerentemente con l'attenzione che pone sul tema la disciplina comunitaria in materia di concessioni (Direttiva n. 23/2014/EU), alle modalità di trattamento e trasferimento in capo al potenziale concessionario. Rilevanza fondamentale riveste anche la matrice delle penali e il suo recepimento nella convenzione.

Di seguito si riportano, a titolo esemplificativo, le tipologie di rischio da analizzare, come elencati anche nell'Allegato 3 dello schema di contratto approvato con delibera dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n. 1116 del 22 dicembre 2020 e con determina della Ragioneria Generale dello Stato n. 1 del 5 gennaio 2020:

- rischio amministrativo,
- rischio espropri,
- rischio ambientale,
- rischio di modificazione progettuale,
- rischio di errore di progettazione,
- rischio di ritardo nell'approvazione del progetto,
- rischio di esecuzione dell'opera difforme dal progetto,
- rischio di errata stima e valutazione dei costi di costruzione,
- rischio di slittamento dei tempi di realizzazione dell'intervento rispetto alle tempistiche fissate dal cronoprogramma,
- rischio di slittamento dei tempi di costruzione per cause di forza maggiore,
- rischio finanziario,
- rischio delle relazioni industriali,
- rischio di mancata accettazione sociale,
- rischio di aumento del costo dei fattori produttivi ovvero di inadeguatezza o indisponibilità dei fattori produttivi stessi come previsti nel progetto,
- rischio normativo-regolamentare e politico,
- rischio di contrazione della domanda,
- rischio di concorrenza,
- rischio normativo-regolamentare e politico,
- rischio di disponibilità della struttura,
- rischio di disponibilità dei servizi da erogare,
- rischio di gestione,
- rischio di fallimento del gestore,
- rischio di inadempimenti contrattuali di fornitori e subappaltatori,
- rischio di inaffidabilità e inadeguatezza della tecnologia utilizzata,
- rischio di manutenzione straordinaria,
- rischio di interferenze,
- rischio di insolvenza dei soggetti che devono pagare il prezzo dei servizi offerti,
- rischio di performance,
- rischio di inflazione,
- rischio assicurativo,
- rischio epidemiologico.



Le concessioni, quali i PPP, a differenza degli appalti, prevedono per definizione un'allocazione peculiare dei rischi che non può essere completamente annullata nemmeno al verificarsi di un evento imprevedibile ed eccezionale quale l'emergenza epidemiologica da COVID-19. Non è possibile ad esempio trasferire le conseguenze negative della contrazione della domanda causa COVID-19 dal gestore di un impianto sportivo all'amministrazione aggiudicatrice attraverso la proroga, in via generale, della durata della concessione senza operare prima un'attenta e ponderata analisi delle condizioni di fatto accedenti alla concessione sulle quali ha inciso l'evento di forza maggiore.

#### **4.5. Descrizione delle caratteristiche del servizio proposto e relativa gestione (doc. E)**

Il capitolato di gestione comprende il capitolato di gestione tecnico e funzionale dell'opera e dei servizi accessori alla disponibilità e i capitolati di gestione relativi ai servizi commerciali e servizi a tariffa, in cui sono definiti gli standard qualitativi e quantitativi, le specifiche tecniche dei servizi, gli indicatori di disponibilità e i parametri di controllo per tutto il periodo di durata del contratto.

#### **4.6. Piano economico finanziario (doc. F)**

Il piano economico finanziario (PEF) è il documento che esplicita i presupposti e le condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti proposti e della connessa gestione per l'intera durata del contratto.

Attraverso il PEF il proponente stima la redditività del progetto, individua i fabbisogni finanziari correlati alla realizzazione dell'intervento e giustifica l'eventuale richiesta di contribuzioni pubbliche a fronte della realizzazione dell'intervento.

Se l'operatore economico prevede di utilizzare un terreno di sua proprietà o comunque di un terzo nei confronti dei quali vanta un diritto di compravendita, il costo del terreno deve essere chiaramente evidenziato nel PEF e il proponente deve dichiarare di impegnarsi a cederlo, al suddetto prezzo, all'aggiudicatario o comunque all'amministrazione interessata così da assicurare la parità di trattamento in fase di gara. Il valore inserito nel PEF deve corrispondere al valore venale dell'immobile, tenuto conto dello stato di fatto e di diritto dello stesso al momento della presentazione della proposta.

La rappresentazione del PEF deve essere improntata ai principi di oggettività, razionalità e dimostrabilità, e rispondere ai requisiti di analiticità, completezza, esaustività e "leggibilità" degli elaborati.

Il piano economico finanziario PEF consta di:

- a) un elaborato elettronico,
- b) una relazione illustrativa.

##### **4.6.1. Elaborato elettronico**

L'elaborato elettronico, da fornire in formato aperto ed editabile, con formule aperte e macro attive e con i collegamenti tra i fogli di calcolo rilevabili, deve contenere l'esplicitazione dettagliata dei presupposti e delle condizioni di base che determinano l'equilibrio economico finanziario degli investimenti e della connessa gestione dell'opera per l'arco temporale della durata del contratto.

L'elaborato elettronico deve comprendere, in via esemplificativa, i seguenti prospetti:

- sintesi degli elementi economico-finanziari,
- fonti e impieghi,
- cronoprogramma e fabbisogno finanziario,





- schema dei servizi e calcolo del margine operativo lordo (MOL),
- conto economico,
- stato patrimoniale,
- flussi di cassa e calcolo degli indicatori di redditività e di bancabilità.

I prospetti devono essere elaborati su base annuale e su base semestrale per la fase di costruzione.

Lo schema dei servizi con ricavi e costi di gestione è funzionale alla definizione dei flussi di marginalità operativa e gestionale e deve esplicitare i driver e le funzioni di calcolo dei singoli servizi erogati dal proponente. Ogni servizio deve essere funzione di una quantità acquistata/prodotta, di un prezzo di acquisto/vendita e di un aggiornamento inflattivo; analogamente per quanto riguarda ipotesi di cessioni di diritti reali o asset (es. parcheggi pertinenziali per una durata concessoria differenziata).

#### 4.6.1.1. Indicatori di redditività

Gli indicatori della performance economico-finanziaria che il proponente deve obbligatoriamente determinare nel PEF sono i seguenti:

- Valore Attuale Netto del progetto (VAN di progetto);
- Tasso Interno di Rendimento del progetto (TIR di progetto);
- Valore Attuale Netto dell'Equity (VAN Equity);
- Tasso Interno di Rendimento dell'Equity (TIR Equity).

Il VAN e il TIR di progetto devono essere calcolati sui flussi di cassa operativi unlevered determinati sulla base di una struttura 100% equity e, di conseguenza, le imposte, definite come imposte figurative, saranno calcolate applicando la sola l'aliquota IRES sul margine operativo netto (EBIT).

Tale metodologia è indicata dall'*Unità tecnica finanza di progetto*, - task force istituita presso il CIPE e successivamente soppressa con la Legge di stabilità 2016 -, le cui indicazioni tecniche costituiscono tuttora un valido riferimento: si veda in particolare, per la valutazione dei profili economico-finanziari, il documento "*La valutazione della convenienza economico-finanziaria nella realizzazione e gestione degli investimenti pubblici con il ricorso alla finanza privata – maggio 2002*".

I flussi di cassa operativi del progetto devono essere determinati come segue:

Flussi di cassa di progetto operativi *unlevered*:

- (-) Costo di investimento (CAPEX)
  - (-) Oneri finanziari capitalizzati
  - (+) Contributo pubblico (eventuale)
  - (+) EBITDA al netto di eventuali poste economiche
  - (-) Manutenzione Straordinaria
  - (-/+ ) Incremento/Decremento O&MRA
  - (+/-) Flussi della gestione IVA (+ IVA su ricavi - IVA su costi + Rimborsi da Erario – Versamenti all'Erario)
  - (+/-) Delta Capitale Circolante
  - (-) Imposte figurative calcolate sul reddito operativo (IRES su margine operativo netto)
- = Flussi di cassa di progetto operativi *unlevered*

Il VAN di progetto deve essere ottenuto mediante l'attualizzazione dei flussi di cassa di progetto operativi *unlevered* scontati al costo medio del capitale (WACC):



$$\sum_{t=1}^T \frac{FCP_t^-}{(1+WACC)^t} + \sum_{t=1}^T \frac{FCP_t^+}{(1+WACC)^t} = 0$$

$FCP_t^-$  = flussi di cassa operativi di progetto unlevered negativi relativi al periodo  $t$

$FCP_t^+$  = flussi di cassa operativi di progetto unlevered positivi relativi al periodo  $t$

WACC = costo medio ponderato del capitale

$T$  = durata della concessione

Il costo medio ponderato del capitale (WACC) da utilizzare per l'attualizzazione dei flussi di cassa di progetto operativi unlevered deve essere calcolato in funzione del mix ipotizzato di Senior debt ed Equity, in virtù di una leva finanziaria equilibrata (generalmente nell'ordine di 70:30).

$$WACC = r_d * \frac{D}{(D+E)} * (1-t) + K_e * \frac{E}{(D+E)}$$

$D$  = massima esposizione finanziaria del senior debt in fase di costruzione

$E$  = sommatoria dei versamenti effettuati dagli azionisti nell'anno di massima esposizione del senior debt (incluso eventuale debito subordinato)

$r_d$  = costo del debito

$K_e$  = costo opportunità del capitale privato

$t$  = aliquota fiscale

Qualora il proponente preveda un debito subordinato (finanziamento soci, mezzanine finance), quest'ultimo deve essere incluso nel computo del WACC come componente dell'Equity utilizzando, ai soli fini del calcolo del WACC, il medesimo costo previsto per l'Equity ( $K_e$ ).

Il Costo opportunità del capitale ( $K_e$ ) deve essere espresso secondo la formula del Capital Asset Pricing Model (CAPM):

$$K_e = r_f + \beta * (r_m - r_f)$$

$r_f$  = tasso di riferimento privo di rischio (Risk free)

$\beta$  = coefficiente di correlazione tra rendimento atteso del capitale di rischio e rendimento atteso del mercato

$r_m - r_f$  = differenza tra tasso privo di rischio e il rendimento atteso del mercato (premio per il rischio)

Il calcolo del costo opportunità del capitale ( $K_e$ ) deve essere effettuato considerando i seguenti elementi:

- il tasso *risk free* da utilizzare è quello associato a titoli di stato italiani (BTP) aventi una durata pari a quella del contratto PPP proposto;
- per quanto riguarda l'equity risk premium ( $r_m - r_f$ ) è rimessa al Proponente la determinazione dello stesso, in ragione delle valutazioni imprenditoriali e del profilo di rischio dell'operazione;
- il *Beta* rappresenta il rischio sistematico di un'attività finanziaria, ovvero la tendenza del rendimento di un'attività a variare in conseguenza di variazioni di mercato; la stima del coefficiente Beta deve essere adeguatamente illustrata nella relazione al PEF, facendo riferimento a fonti attendibili (es: Damodaran, Datastream, Reuters etc.).



Il TIR (Tasso Interno di Rendimento) di progetto, calcolato sui flussi di cassa operativi di progetto *unlevered*, è definito come quel tasso di attualizzazione che rende nulla la somma algebrica dei flussi di cassa in un dato periodo ed eguaglia, pertanto, il valore attuale dei flussi di cassa attesi nel tempo al valore delle attività (risorse impiegate) che li genera.

In formula, il TIR unlevered è il seguente:

$$\sum_{t=1}^T \frac{FCP_t^-}{(1 + TIRp)^t} + \sum_{t=1}^T \frac{FCP_t^+}{(1 + TIRp)^t} = 0$$

Il TIR e il VAN Azionisti devono essere calcolati considerando, in base alla distribuzione temporale, con segno negativo i versamenti dei mezzi propri (capitale sociale ed ogni altro eventuale finanziamento da parte dei soci) e con segno positivo i flussi di cassa disponibili dopo il rimborso del debito (cash flow disponibile per soci o Free Cash Flow to Equity) ante distribuzione dei dividendi, per non tener conto delle scelte di politica aziendale relative alla modalità e alla tempistica di erogazione dei dividendi:

- (-) Versamenti di capitale proprio e prestito subordinato
- (+) FCFE Free Cash Flow to Equity (flusso di cassa residuo post rimborso del Senior debt, della Linea IVA e degli incrementi/decrementi per la DSRA)
- = Flussi di cassa degli azionisti per calcolo VAN e TIR Equity

Ai fini del tasso di attualizzazione per il calcolo del VAN Equity dovrà essere utilizzato il costo dell'Equity (Ke) determinato con il metodo del CAPM, come precedentemente illustrato. Nel dettaglio:

Il TIR *Equity*, ovvero quel tasso di attualizzazione che rende nulla la somma algebrica dei flussi di cassa dell'azionista in un dato periodo ed eguaglia, pertanto, il valore attuale dei flussi di cassa attesi nel tempo al valore degli investimenti effettuati dagli azionisti che li genera, è determinato come segue:

$$\sum_{t=1}^T \frac{FCE_t^-}{(1 + TIRe)^t} + \sum_{t=1}^T \frac{FCE_t^+}{(1 + TIRe)^t} = 0$$

$FCE_t^-$  = Versamenti degli azionisti (equity, prestito soci, altri mezzi propri) relativi al periodo  $t$

$FCE_t^+$  = Free cash flow to Equity: flussi di cassa disponibili per l'equity dopo il rimborso del debito (+ eventuali proventi finanziari) e ante distribuzione dei dividendi al periodo  $t$

$t$  = Durata della concessione

Il Tasso interno di rendimento dell'Equity, come sopra determinato, si ritiene possa costituire il principale riferimento (oltre al DSCR minimo) per l'eventuale procedura di revisione dell'equilibrio economico-finanziario ex art. 182, comma 3, del Codice: "Il verificarsi di fatti non riconducibili all'operatore economico che incidono sull'equilibrio del piano economico finanziario può comportare la sua revisione da attuare mediante la rideterminazione delle condizioni di equilibrio. La revisione deve consentire la permanenza dei rischi trasferiti in capo all'operatore economico e delle condizioni di equilibrio economico finanziario relative al contratto".

Il Proponente deve indicare nello schema di convenzione il suddetto indicatore, così come determinato puntualmente nel PEF, ed i relativi margini di tolleranza (ad esempio +/- 5%) oltre i quali si procede all'attivazione del meccanismo di riequilibrio.



Il VAN *Equity* (Valore Attuale Netto per l'azionista) il cui tasso di attualizzazione è pari al  $K_e$  (costo opportunità del capitale calcolato con metodo del *Capital Asset Pricing Model – CAPM*), è determinato come segue:

$$\sum_{t=1}^T \frac{FCE_t^-}{(1 + K_e)^t} + \sum_{t=1}^T \frac{FCE_t^+}{(1 + K_e)^t}$$

$FCE_t^-$  = Versamenti degli azionisti (*equity, prestito soci, altri mezzi propri*) relativi al periodo  $t$

$FCE_t^+$  = *Free cash flow to Equity*: flussi di cassa disponibili per l'*equity* dopo il rimborso del debito (+ eventuali proventi finanziari) e ante distribuzione dei dividendi al periodo  $t$

$K_e$  = costo opportunità del capitale privato

$t$  = durata della concessione

Il proponente deve calcolare il valore del  $VAN_e$  e  $TIR_e$  esplicitando la metodologia di calcolo del tasso di attualizzazione del  $VAN_e$ .

Nel PEF deve essere riportato il calcolo del *Pay back period*, inteso come il numero di anni necessari per recuperare l'investimento effettuato attraverso flussi positivi (periodo in cui si verifica un'inversione di segno nei saldi cumulati di cassa):

$$Pay\ back\ period = A + \frac{B}{C}$$

$A$  = ultimo periodo con i flussi di cassa operativi (non attualizzati) cumulati negativi

$B$  = valore assoluto (positivo) dei flussi di cassa operativi (non attualizzati) cumulati alla fine del periodo  $A$

$C$  = totale dei flussi di cassa operativi (non attualizzati) nel periodo successivo ad  $A$

La stessa metodologia deve essere utilizzata per determinare il periodo di recupero per i flussi di cassa degli azionisti (*Pay back period equity*) con:

$A$  = ultimo periodo con i flussi di cassa cumulati negativi per l'azionista

$B$  = valore assoluto (positivo) dei flussi di cassa cumulati disponibili per l'azionista (*Free CF to Equity*) alla fine del periodo  $A$

$C$  = totale dei flussi di cassa per l'azionista nel periodo successivo ad  $A$

#### 4.6.1.2. Indicatori di bancabilità

Ai fini del calcolo del Debt Service Coverage Ratio devono essere determinati i flussi di cassa disponibili per il servizio del debito alla luce di:

- (+) Flussi di cassa operativi *unlevered*
- (+) benefici fiscali da indebitamento
- (+) versamento mezzi propri (*Equity, debito subordinato etc.*)
- (+) erogazione debt/finanziamenti (*senior debt, linea IVA, linea bridge etc.*)
- = Flussi di cassa disponibili per il servizio del debito

Il DSCR (*Debt Service Coverage Ratio*) deve essere calcolato per ogni anno nel periodo di esposizione finanziaria, come segue:



$$DSCR_t = \frac{FC_t}{QC_t + QI_t + C_t}$$

$FC_t$  = flussi di cassa disponibili per il servizio del debito al tempo  $t$

$QC_t$  = quota capitale da rimborsare al tempo  $t$

$QI_t$  = quota interessi da rimborsare al tempo  $t$

$C_t$  = costi accessori al finanziamento (incluse commissioni) al tempo  $t$

MDSCR (Minimum Debt Service Coverage Ratio –DSCR minimo) del progetto nel periodo di gestione

$$MDSCR = \text{MIN} \left[ \frac{FC_t}{QC_t + QI_t + C_t} \right]$$

Il valore del MDSCR riportato all'interno del PEF deve risultare non inferiore a 1,25x.

Valori più bassi, limitati nel tempo (ad es. per uno o due anni) anche in funzione della rischiosità del progetto, devono essere opportunamente giustificati nella relazione illustrativa al PEF.

LLCR (Loan Life Coverage Ratio) calcolato in ogni anno nel periodo di gestione:

$$LLCR_t = \frac{\sum_{i=1}^T \frac{FC_t}{(1+r_d)^i} + DSRA_t}{DO_t}$$

$FC$  = flussi di cassa disponibili per il servizio del debito

$r_d$  = costo nominale del debito (inclusi tutti i costi accessori)

$DSRA_t$  = valore riserva a servizio del debito al tempo  $t$

$DO_t$  = debito residuo (debt outstanding) ancora da rimborsare al tempo  $t$

$T$  = ultimo periodo della concessione in cui sono presenti flussi di cassa

ALLCR (*Average Loan Life Coverage Ratio* - LLCR medio) del progetto nel periodo di gestione:

$$ALLCR_t = \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T \frac{\sum_{i=1}^T \frac{FC_{t+i}}{(1+r_d)^i} + DSRA_t}{DO_t}$$

L'ALLCR riportato all'interno del PEF deve risultare non inferiore a 1,30.

Valori più bassi, anche in funzione della rischiosità del progetto, devono essere opportunamente giustificati nella relazione illustrativa al PEF.

#### 4.6.1.3. Indicatore di economicità

Valore Attuale Netto ( $VAN_{CP}$ ), calcolato al momento di avvio della fase di costruzione, dell'eventuale contributo pubblico richiesto (attualizzazione che non tiene conto del periodo di progettazione e del *closing* finanziario):

$$VAN_{CP} = \sum_{t=1}^T \frac{CP_t}{(1+r_{cp})^t}$$

$CP_t$  = contributo pubblico messo a disposizione dall'Amministrazione



$r_{cp}$  = tasso di attualizzazione convenzionalmente posto pari al 5%

$t$  = durata della fase di costruzione (esclusa fase di progettazione closing finanziario)

Valore Attuale Netto ( $VAN_{CG}$ ), calcolato al momento di avvio della fase di gestione, dei canoni pagati dalla Pubblica Amministrazione in fase di gestione:

$$VAN_{CG} = \sum_{t=1}^T \frac{CG_t}{(1 + r_{cp})^t}$$

$CG_t$  = canoni corrisposti dall'Amministrazione in fase di gestione

$r_{cp}$  = tasso di attualizzazione convenzionalmente posto pari al 5%

$t$  = durata della fase di gestione

#### 4.6.1.4. Condizioni di equilibrio economico-finanziario

Il PEF deve dare evidenza del necessario equilibrio economico-finanziario dell'operazione, presupposto per la corretta allocazione dei rischi.

La proposta presentata deve dimostrare la contemporanea capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito (convenienza economica) e allo stesso tempo di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento (sostenibilità finanziaria).

Ai sensi dell'art. 165 comma 3 del Codice, la proposta deve assicurare adeguati livelli di bancabilità, intendendosi per tali la reperibilità sul mercato finanziario di risorse proporzionate ai fabbisogni, la sostenibilità di tali fonti e la congrua redditività del capitale investito.

Nell'ambito dell'attività di verifica delle condizioni di equilibrio economico-finanziario e di ragionevolezza e congruità degli indicatori evidenziati nel PEF, le proposte PPP presentate su iniziativa privata all'Amministrazione provinciale devono rispettare le seguenti condizioni:

- TIR di progetto prossimo al WACC;
- VAN di progetto prossimo allo zero;
- VAN *Equity* prossimo allo zero;
- TIR *Equity* prossimo al  $K_e$  Mezzi propri;
- DSCR minimo e LLCR > di un parametro soglia ritenuto bancabile (intorno ad 1,3x).

Secondo le Linee guida ANAC n. 9/2018, nella Parte I di natura non vincolante per le amministrazioni aggiudicatrici, "se i valori di VAN e TIR di progetto non tendono all'equilibrio significa che il contratto contiene margini di extra-redditività per il partner privato che ne riducono il trasferimento del rischio operativo". Nella versione aggiornata delle Linee guida, attualmente in consultazione, ANAC ha abbandonato la condizione del VAN uguale a zero e optato per quella del VAN prossimo alla zero, raccomandando però le amministrazioni, in caso il VAN e il TIR non tendano all'equilibrio, di condurre un'attenta valutazione confrontando TIR con opportuni benchmark eventualmente disponibili e rilevati, ad esempio, dal DIPE o dalle Autorità di regolazione.

Gli indicatori (es. TIR *Equity* e DSCR), in coerenza con quanto previsto in convenzione, sono presi a riferimento (con opportuni intervalli di scostamento che il proponente deve indicare) per i casi di revisione dell'equilibrio



economico-finanziario in seguito al verificarsi, ai sensi dell'art. 182 comma 3 del Codice, di fatti non riconducibili all'operatore economico. La revisione del PEF deve consentire la permanenza dei rischi trasferiti in capo all'operatore economico e delle condizioni di equilibrio economico finanziario relative al contratto.

#### **4.6.2. Relazione illustrativa al PEF**

La relazione illustrativa al PEF deve contenere una chiara ed analitica esplicitazione delle assunzioni di base (input) di natura strategico-organizzativa, economica, finanziaria, temporale, fiscale e macroeconomica:

costituzione della società di progetto: va indicata la scelta di prevedere o meno la costituzione di una società di progetto (*Special Purpose Vehicle - SPV*).

Ai sensi dell'art. 184, comma 1, ultimo periodo del Codice: "*il bando di gara può, altresì, prevedere che la costituzione della società sia un obbligo dell'aggiudicatario*". Risulta altresì opportuno che la società di progetto venga costituita non prima dell'aggiudicazione del contratto, onde evitare costi di strutturazione societaria già in fase di presentazione della proposta.

valore della concessione: da stimare ai sensi dell'art. 167 del Codice, pari al fatturato totale generato dal concessionario per tutta la durata del contratto, al netto dell'IVA. Tale valore costituisce l'importo su cui calcolare la garanzia provvisoria di cui all'art. 93 del Codice.

eventuali costi di cessione di terreno: con indicazione di metodi di stima del valore venale, tenuto conto dello stato di fatto e di diritto dello stesso al momento della presentazione della proposta, opportunamente supportato da una documentata analisi di mercato (domanda/offerta, prezzi, evoluzione transazioni, ecc.).

costo di costruzione: da suddividere nelle componenti principali e con i driver di stima rilevanti (€/m<sup>2</sup>, €/m<sup>3</sup>, ecc.) coerentemente con il quadro economico e con il cronoprogramma del progetto di fattibilità.

oneri di predisposizione della proposta nel limite del 2,5% del valore dell'investimento: tale valore è inserito nei PEF degli offerenti in sede di gara per tener conto dell'eventuale rimborso al proponente/promotore non risultato aggiudicatario; deve essere indicata la quota IVA, ove dovuta, sull'importo delle spese.

ricavi gestionali: con evidenza, per ciascuna tipologia di servizio che genera un introito, delle quantità fornite/erogate e del relativo prezzo unitario applicato (PxQ).

costi gestionali: con evidenza, per ciascuna voce che determina un esborso, dei quantitativi acquistati (energia, materiali, etc.) o impiegati (personale, manutenzioni etc.) e del relativo costo unitario (o tariffa) applicato.

dilazioni di pagamento e incasso dei debiti/crediti commerciali e non commerciali: con evidenza dei relativi tempi ipotizzati.

Il PEF deve dare conto del saldo (incassi e pagamenti) dei crediti e dei debiti commerciali e non commerciali finali relativi alla chiusura del contratto, in corrispondenza dell'ultimo anno.

ammortamenti: il PEF deve prevedere l'intero ammortamento dell'investimento entro il termine della contratto mediante il c.d. ammortamento finanziario previsto dall'art. 104 del TUIR che prevede quote di ammortamento costante o differenziate.

Il PEF non deve prevedere alcun valore residuo del bene; vanno indicate, invece, eventuali somme il cui incasso si prevede sarà effettivamente registrato al termine del contratto e legate, ad esempio, a dilazioni concesse o rimborsi di imposte e/o tasse.

mezzi propri del proponente: da descrivere la struttura dei medesimi (es. quota capitale di rischio, quota prestito soci, ecc.), le assunzioni circa l'immissione di risorse nel progetto, le modalità di remunerazione.

finanziamenti bancari: da esplicitare la tipologia (es. Debito Senior, Debito Ponte, Debito IVA, ecc.), la durata della linea, il periodo di disponibilità ipotizzato, le condizioni finanziarie previste (profilo commissionale e



marginale), le modalità di rimborso (eventuale preammortamento ed ammortamento previsto), la “coda” del debito, gli strumenti di copertura dal rischio tasso ipotizzati e il costo relativo.

contributo pubblico/prezzo: da erogare a stato avanzamento lavori in misura proporzionale alla progressione temporale dei soli lavori e forniture per la realizzazione delle opere; non potrà essere superiore alla percentuale del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari, fissata ai sensi dell'art. 180, comma 6 del Codice (attualmente pari al 49%); per investimento complessivo su cui calcolare il suddetto limite si intende il totale dei costi (esclusa IVA) risultanti dal quadro economico per la realizzazione delle opere previste e dei costi per la fornitura di impianti, attrezzature, arredi necessari per l'entrata in esercizio dell'iniziativa, del totale delle spese tecniche e degli oneri di strutturazione finanziaria dell'iniziativa (per tali si intendono solo gli oneri finanziari capitalizzati che matureranno nel periodo di costruzione e le commissioni bancarie per lo stesso periodo). Sono invece esclusi dal costo dell'investimento complessivo su cui calcolare il suddetto limite gli oneri di manutenzione straordinaria ed eventuali rinnovi di attrezzature, arredi etc. previsti in fase gestionale. Deve essere indicata anche l'aliquota IVA applicata al suddetto contributo pubblico/prezzo. È rimessa al proponente ogni verifica circa la cumulabilità delle risorse pubbliche previste in ragione del suddetto limite del 49%: contributi, incentivi, ed altri importi a carico della pubblica amministrazione complessivamente richiesti in fase di realizzazione e gestione dell'iniziativa.

coda del debito: è auspicabile, cioè, che vi sia un lasso di tempo (es. 2 o 3 anni) tra la fine del rimborso ed il termine della Concessione;

riserve previste: tipologia di riserve previste (ad es. *Debt service Reserve Account - DSRA*, *Operation & Maintenance Reserve Account - O&MRA*, *Riserva Net Working Capital - NWC*), modalità di alimentazione, utilizzo e ricostituzione; con riferimento all'O&MRA esplicitare le ipotesi previste di manutenzione straordinaria, cicli di interventi, eventualmente differenziati per tipologia di opera (edilizia/impiantistica), ed entità degli accantonamenti previsti.

durata della fase preliminare: dalla stipula della Convenzione all'avvio della cantierizzazione, comprensiva delle necessarie fasi intermedie di ultimazione della progettazione, delle approvazioni ed autorizzazioni, della fase di costruzione (data prevista di avvio e di fine cantieri), dei collaudi e decorrenza della fase di gestione;

fasi di gestione transitorie e collaudi per stralci funzionali: devono avere una coerente rappresentazione nel PEF.

imposte dirette (IRES, IRAP): descrivere modalità di calcolo della base imponibile con evidenziazione di eventuali poste deducibili/indeducibili, delle aliquote applicate in coerenza con la normativa vigente e di eventuali agevolazioni fiscali applicabili.

Si precisa come siano escluse dall'ambito di applicazione dell'art 96 del TUIR – che prevede il limite di deducibilità del 30% del ROL per la parte di interessi passivi che eccede gli interessi attivi - le società di progetto (SPV) costituite ai sensi dell'articolo 183 del Codice Appalti; descrivere modalità di computo degli acconti e saldi periodali;

imposte indirette (ad es. IVA, imposta di registro): descrivere analiticamente il regime IVA applicato alle voci economiche di costo e ricavo (agevolata, ordinaria, esenzione, *reverse charge*, *split payment*, ecc.); nella fase di investimento indicare modalità di copertura del fabbisogno IVA, anche in applicazione della normativa sullo split payment sull'eventuale contributo pubblico; descrivere modalità di gestione dei flussi e saldi IVA (es. meccanismo di compensazione, rimborso da Erario, ecc.) e dettaglio delle ipotesi temporali; descrivere le altre imposte indirette, ove applicabili, ipotizzate ad esempio sui trasferimenti di diritti reali e sulle registrazioni.

tributi locali: illustrare compiutamente le assunzioni circa l'imponibilità ai fini dell'applicazione dei tributi locali (ad es. IMI), modalità di determinazione della base imponibile ed aliquote applicate; ove previsto, indicare specifica normativa primaria o regolamentare di esenzione.

inflazione: coefficienti generali assunti ed eventuali coefficienti di adeguamento specifici (es. voci energetiche, ecc.) con relative fonti utilizzate.





Nella relazione illustrativa al PEF vanno inoltre descritte le modalità di strutturazione dei fogli di calcolo e i metodi di calcolo degli *output* e indicatori (*ratios*) di sostenibilità, redditività e bancabilità.

#### **4.7. Calcolo del *Value for Money* secondo la tecnica del *Public Sector Comparator* (doc. G)**

Il *Value for Money* è un sistema di valutazione della convenienza dei PPP che si sostanzia in una comparazione monetaria tra due ipotesi alternative: l'ipotesi che prevede un PPP e la relativa alternativa pubblica, ossia un'ipotesi il più possibile simile a quella da attuarsi in PPP, ma con un assetto istituzionale-organizzativo e finanziario completamente pubblico. L'analisi di convenienza individua il costo dell'intervento al netto delle entrate attualizzate e del contributo pubblico, aumentato del trasferimento fiscale netto: lo scopo è quello di stimare il beneficio che trae il soggetto pubblico (stato e collettività) derivante dal PPP, rispetto all'intervento eseguito unicamente dalla pubblica amministrazione.

La soluzione elaborata dal proponente crea *Value for Money* se permette la riduzione dei costi di costruzione e gestione, migliora l'allocazione dei rischi, garantisce una più veloce implementazione del progetto, un incremento della qualità o nella generazione di redditività; la proposta deve, in definitiva, presentare il migliore rapporto tra costi e benefici per la collettività. In caso di presentazione di più proposte aventi il medesimo oggetto, va pertanto privilegiata la proposta più vantaggiosa, quella che maggiormente ottimizza i costi per il settore pubblico.

Uno dei metodi più diffusi per misurare l'entità del *Value for Money* (*VfM*) è quello del *Public Sector Comparator* (*PSC*), che può essere definito in sintesi come un ipotetico costo aggiustato con una componente di rischio nel caso in cui un'opera infrastrutturale venga finanziata e gestita per intero da una pubblica amministrazione.

Il *PSC* è un modello di valutazione che si basa sul confronto del valore attuale netto degli esborsi in capo alla pubblica amministrazione nelle due diverse soluzioni di appalto tradizionale (in cui sono da ricomprendere le opzioni offerte dai contratti centralizzati, quali ad esempio Consip, soggetti aggregatori, centrali di committenza) e concessione. La differenza fra i valori riportati rappresenta, appunto, la misura del *Value for Money* espresso in termini di risparmio sui costi di un'alternativa rispetto all'altra.

In termini tecnici, il *PSC* può essere definito come un ipotetico costo aggiustato con una componente di rischio nel caso in cui un'opera infrastrutturale venga finanziata e gestita da un'Amministrazione pubblica.

Il Proponente nell'ambito della Proposta potrà evidenziare, producendo analisi a supporto elaborate da soggetti con specifica esperienza, il vantaggio per l'Amministrazione derivante dal ricorso a forme di PPP in luogo delle procedure tradizionali di appalto (*Value for Money*); resta inteso che l'Amministrazione potrà procedere alle proprie valutazioni di convenienza nella più ampia discrezionalità. È bene notare che, dato l'attuale contesto normativo, la comparazione deve essere condotta tenendo conto anche delle opzioni offerte dai contratti centralizzati (Consip, soggetti aggregatori, centrali di committenza, stazioni uniche appaltanti, consorzi etc.).

L'operatore economico deve quindi evidenziare, producendo analisi ed elaborati a supporto, il *VfM* della proposta presentata, vale a dire il vantaggio di cui la Provincia potrebbe beneficiare laddove optasse per realizzare l'intervento attraverso un contratto di PPP anziché un contratto tradizionale di appalto, il livello di robustezza del progetto in termini di convenienza e di bancabilità anche mediante forme di *Sensitivity Analysis* per le operazioni che prevedono domanda di mercato e servizi tariffabili a seguito di eventuali scostamenti dei valori di input rispetto a quelli posti a fondamento del PEF, i benefici di natura economico-sociale per l'amministrazione pubblica e per la collettività in termini, ad esempio, di servizi aggiuntivi/migliorativi offerti, risparmi di spesa pubblica, eventuale occupazione generata, maggiori introiti di natura fiscale.



#### **4.8. Asseverazione del piano economico finanziario (doc. H)**

L'asseverazione consiste nella valutazione economico-finanziaria degli elementi del PEF rilasciata da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso ed iscritte nell'elenco generale degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966.

ANAC, ai sensi del comunicato del 23.06.2021, ritiene l'attività di asseverazione del PEF possa essere svolta, oltre che dalle società autorizzate ai sensi dell'art. 1 della legge n. 1966/1939, anche dalle società iscritte nel registro dei revisori legali e delle società di revisione attualmente tenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze, e che pertanto ai fini dell'asseverazione di una proposta di finanza di progetto non abbia rilevanza alcuna il registro o albo di iscrizione delle società di revisione.

Nell'attestazione di asseverazione il soggetto asseveratore deve dichiarare di aver valutato almeno i seguenti aspetti ed elementi:

- prezzo che l'operatore economico intende chiedere all'amministrazione aggiudicatrice;
- prezzo che l'operatore economico intende corrispondere all'amministrazione aggiudicatrice per la costituzione o il trasferimento dei diritti;
- canone che l'operatore economico intende chiedere all'amministrazione aggiudicatrice;
- composizione delle fonti di finanziamento,
- tempo massimo previsto per l'esecuzione dei lavori e per l'avvio della gestione;
- durata prevista del contratto;
- struttura finanziaria dell'operazione e relativi indici,
- profili di bancabilità dell'operazione in relazione al debito indicato nel PEF e capacità di attrarre finanziatori;
- costi, ricavi e conseguenti flussi di cassa generati dal progetto con riferimento alle tariffe;
- equilibrio del PEF e degli elementi che lo compongono,
- congruenza dei dati del PEF con il contenuto della convenzione.

Ai sensi del comunicato dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, pubblicato in GU n. 183 d.d. 08.08.2001, è possibile richiedere integrazioni all'asseverazione qualora, in relazione alla tipologia del progetto presentato, l'Amministrazione pubblica ravvisi la necessità di una valutazione ulteriore su particolari temi.

#### **4.9. Sistema informativo di monitoraggio (doc. I)**

L'operatore economico deve organizzare, alimentare e rendere accessibile, in tempo reale, all'amministrazione aggiudicatrice, attraverso l'implementazione di una piattaforma informatica condivisa, tutte le informazioni anagrafiche, finanziarie, economiche, fisiche, procedurali e gestionali sulle attività oggetto della concessione e sui relativi costi e ricavi, al fine di assicurare il monitoraggio degli obblighi contrattuali, - attraverso anche l'invio di un periodico resoconto economico-gestionale sull'esecuzione del contratto -, e il mantenimento dei rischi in capo all'operatore economico.

L'operatore economico deve garantire l'autenticità e sicurezza dei dati inseriti nel sistema informativo, la loro trasmissione in formato elettronico ed elaborabile, la provenienza degli stessi da soggetti competenti.

Tra le informazioni che l'operatore economico deve rendere disponibili vi sono quelle riferite allo stato di attuazione delle opere al 28 febbraio, 30 aprile, 30 giugno, 31 agosto, 31 ottobre e 31 dicembre di ogni anno che l'amministrazione aggiudicatrice deve inviare, entro i successivi trenta giorni, alla Banca Dati Amministrazioni Pubbliche - Monitoraggio Opere Pubbliche (BDAP-MOP) secondo quanto previsto dal decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento delle Ragioneria Generale dello Stato del 26 febbraio 2013 attuativo dell'art. 5 del decreto d.lgs. n. 229/2011.



#### **4.10. Sistema di controllo della performance e penali (doc. J)**

L'operatore economico deve descrivere il sistema di controllo della performance e il meccanismo di determinazione delle penali in fase di progettazione, costruzione e gestione del PPP con esempi di calcolo delle penalità associate ai parametri di misurazione della performance (*Key Performance Indicators - KPI*) ed elaborando anche la matrice delle penali.

Il documento deve contenere anche la descrizione delle modalità di trasmissione e di calcolo delle penali da applicare in caso di inadempimento dell'obbligo informativo di cui al paragrafo precedente.

#### **4.11. Garanzia provvisoria (doc. K)**

L'operatore economico deve fornire la garanzia provvisoria di cui all'art. 93 del Codice calcolata ai sensi dell'art. 167 *"Metodi di calcolo del valore stimato delle concessioni del Codice"*.

Al fine di incentivare il ricorso al modello PPP nel territorio provinciale, si ritiene opportuno ridurre gli oneri a carico degli operatori economici potenziali proponenti, applicando, alle proposte ex art. 183 comma 15 del Codice, la percentuale di garanzia provvisoria dell'1 % prevista all'art. 27 comma 11 della legge provinciale n. 15/2016. Non si applica invece l'art. 27 comma 12 della legge provinciale n. 15/2016.

#### **4.12. Impegno a prestare cauzione (doc. L)**

L'operatore economico deve dichiarare di impegnarsi, in caso di indizione di gara, a prestare una cauzione nella misura del 2,5 % del valore dell'investimento, come desumibile dal progetto di fattibilità posto a base di gara.

#### **4.13. Dichiarazione escussione garanzia provvisoria (doc. M)**

L'operatore economico deve dichiarare di essere a conoscenza del fatto che, nel caso in cui la proposta sia messa a base della gara, la mancata partecipazione del proponente, divenuto promotore, alla gara o l'assenza dei prescritti requisiti in capo allo stesso, comporteranno l'immediata escussione della garanzia prestata ai sensi dell'art. 93 del Codice.

#### **4.14. Spese di predisposizione della proposta (doc. N)**

In caso di mancato esercizio del diritto di prelazione in seguito all'aggiudicazione della gara ad altro offerente, le spese di predisposizione della proposta sono oggetto di pagamento da parte dell'aggiudicatario a favore del proponente divenuto promotore.

L'operatore economico deve allegare l'autodichiarazione, rilasciata ai sensi degli artt. 75 e 76 D.P.R. 445/2000, delle spese sostenute per la predisposizione della proposta, comprensive dei diritti sulle opere dell'ingegno di cui all'art. 2578 del codice civile; tale importo deve essere compreso nel PEF per un importo non superiore al 2,5 % del valore dell'investimento.

L'importo delle spese di predisposizione dichiarato dal proponente in sede di presentazione della proposta é da considerarsi fisso e non soggetto a variazioni aumentative, nemmeno in seguito alle modifiche apportate, anche su richiesta dell'amministrazione provinciale, in fase di valutazione di fattibilità o in fase di approvazione del progetto ai sensi della normativa vigente.



Le spese di predisposizione comprendono i costi relativi agli incarichi esterni di consulenza, affidati con contratti di lavoro, collaborazioni o incarichi professionali, e il costo del personale interno coinvolto nell'elaborazione della proposta.

Il costo del personale interno è individuato dalla retribuzione lorda, composta dalla somma delle voci retributive e degli oneri sociali e previdenziali, rapportata al numero effettivo di ore prestate dal dipendente per la predisposizione della proposta: il costo medio orario del lavoro deriva dal costo annuo lordo diviso per il numero di ore previste dal CCNL di riferimento.

Alla proposta deve essere allegata la documentazione giustificativa la spesa e il pagamento, nonché un prospetto riepilogativo con l'indicazione della tipologia di prestazione, l'oggetto della prestazione, il soggetto fornitore, gli estremi dell'incarico affidato o del contratto sottoscritto, data e numero della fattura o documento equivalente, data del pagamento con indicazione della data di valuta del bonifico o altro strumento elettronico di pagamento, a dimostrazione dell'irrevocabilità della transazione finanziaria effettuata.

Tra i documenti giustificati rientrano i seguenti:

- lettera d'incarico e contratti sottoscritti;
- buste paga;
- prospetto dettagliato del costo orario medio del personale dipendente, compresa l'attestazione dell'ammontare dei versamenti previdenziali e assistenziali;
- documentazione probatoria dell'avvenuto versamento delle ritenute d'acconto e degli oneri previdenziali e assicurativi, qualora dovuti (nel caso di F24 cumulativi è necessario allegare un prospetto di raccordo degli F24 che evidenzia la quota di competenza);
- distinta del bonifico bancario con indicazione data di valuta.

In considerazione della diffusione delle clausole di "success fee" anche in Italia, nonostante la presentazione di una proposta PPP su iniziativa privata rientri nell'alea imprenditoriale dell'operatore economico, l'Amministrazione provinciale ritiene ragionevole consentire ai proponenti di concludere le operazioni di pagamento anche in un momento successivo alla presentazione della proposta. I documenti giustificativi di cui sopra dovranno essere resi disponibili alla pubblica amministrazione non appena completati i pagamenti, in ogni caso prima della pubblicazione della gara, entro i sessanta giorni di calendario successivi alla data di adozione della dichiarazione di fattibilità.

Il rispetto del termine di conclusione delle procedure di pagamento viene apposto come condizione nella dichiarazione di fattibilità della proposta. Laddove il proponente non rispetti tale termine, l'importo delle spese di predisposizione viene adeguato all'importo delle spese verificate dall'amministrazione provinciale, correttamente quietanziate entro il suddetto termine. Pertanto, in caso di mancato esercizio del diritto di prelazione, le spese oggetto di pagamento da parte dell'aggiudicatario a favore del proponente divenuto promotore viene ridotto.

Si rammenta che il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 5642/2018, ha affermato l'obbligo, in capo al promotore, a partecipare alla gara indetta in seguito all'approvazione della sua proposta, pena l'escussione della cauzione prestata.

Dall'autodichiarazione deve risultare che le spese di predisposizione della proposta sono:

- realmente sostenute;
- chiaramente riferibili alla proposta presentata;
- conformi alle normative contabili, fiscali e contributive nazionali;
- registrate nella contabilità generale dei soggetti proponenti;
- documentate da fatture o da altri atti di equivalente valore probatorio,



- regolarmente e interamente quietanzate e pagate entro la data di presentazione della proposta per un importo pari a € -,00;
- NON ancora pagate per un importo pari a € -,00, da quietanzate prima della pubblicazione eventuale della gara, entro i sessanta giorni di calendario successivi alla data di adozione della dichiarazione di fattibilità.

## **5. Individuazione amministrazione procedente**

L'Ufficio amministrativo ed espropri verifica la competenza dell'amministrazione provinciale a svolgere, in qualità di amministrazione aggiudicatrice, la valutazione di fattibilità della proposta ai sensi dell'art. 183 comma 15 del Codice.

### **5.1. Competenza provinciale esclusiva**

Se la competenza dell'amministrazione provinciale ha carattere esclusivo, l'Ufficio amministrativo ed espropri provvede ad avviare un gruppo di lavoro interno con i responsabili dei diversi settori coinvolti nella realizzazione dell'intervento proposto.

L'Ufficio amministrativo ed espropri opera:

- quale responsabile della procedura di cui all'art. 183 comma 15 del Codice se l'intervento proposto rientra nelle competenze della Ripartizione Amministrazione del patrimonio;
- quale ufficio di supporto al responsabile della procedura di cui all'art. 183 comma 15 del Codice se l'intervento proposto rientra nelle competenze di una ripartizione provinciale diversa della Ripartizione Amministrazione del patrimonio o di un altro soggetto di cui all'art. 2 comma 2 lettera a) della legge provinciale n. 16/2015.

### **5.2. Competenza provinciale prevalente**

Se la competenza dell'amministrazione provinciale non ha carattere esclusivo, ma solo prevalente, e pertanto la verifica di fattibilità di cui all'art. 183 comma 15 del Codice richiede un esame contestuale degli interessi di diverse amministrazioni pubbliche, l'Ufficio amministrativo ed espropri provvede, in rappresentazione dell'amministrazione provinciale procedente, a convocare una conferenza dei servizi preliminare ai sensi dell'art. 14 comma 3 della legge n. 241/1990 e dell'art. 5 comma 4 del regolamento di esecuzione sulle modalità di funzionamento della conferenza dei servizi approvato con decreto del Presidente della Provincia n. 15/2021.

In considerazione della particolare complessità delle operazioni PPP, ai sensi dell'art. 14-bis comma 7 della legge n. 241/1990, la conferenza dei servizi preliminare è convocata direttamente in forma simultanea e in via telematica.

Ai sensi dell'art. 4 comma 5 del regolamento di esecuzione approvato con decreto del Presidente della Provincia n. 15/2021 la conferenza dei servizi preliminare deve essere indetta entro cinque giorni lavorativi dal ricevimento della proposta da parte dell'operatore economico, se ammessa a valutazione.

Alla prima riunione della conferenza è invitato anche il proponente.

Ogni ente partecipante alla conferenza è rappresentato da un unico soggetto abilitato ad esprimere in modo univoco e vincolante la posizione dell'amministrazione.

Nell'ambito della conferenza dei servizi preliminare, l'Ufficio amministrativo ed espropri opera:



- quale responsabile della procedura di cui all'art. 183 comma 15 del Codice e referente unico per la Provincia se l'intervento proposto rientra nelle competenze della Ripartizione Amministrazione del patrimonio;
- quale ufficio di supporto al responsabile della procedura di cui all'art. 183 comma 15 del Codice e referente unico per la Provincia se l'intervento proposto rientra nelle competenze di una ripartizione provinciale diversa della Ripartizione Amministrazione del patrimonio o di un altro soggetto di cui all'art. 2 comma 2 lettera a) della legge provinciale n. 16/2015.

Referente unico per i Comuni è il Segretario comunale.

Ai sensi dell'art. 5 comma 3 del regolamento di esecuzione approvato con decreto del Presidente della Provincia n. 15/2021 il termine perentorio massimo entro il quale le amministrazioni coinvolte possono richiedere integrazioni documentali e chiarimenti al proponente è pari a cinque giorni.

### **5.3. Competenza non provinciale**

Nel caso in cui la valutazione della proposta non rientri nella competenza esclusiva o prevalente dell'amministrazione provinciale, l'Ufficio amministrativo ed espropri provvede ad informare tempestivamente l'operatore economico e l'amministrazione pubblica che si ritiene competente, se facilmente individuabile. La documentazione della proposta viene quindi trasmessa d'ufficio all'amministrazione competente, ai sensi della legge provinciale n. 17/1993, art. 4 comma 3.

## **6. Valutazione della proposta**

### **6.1. Verifica dei requisiti dei proponenti**

L'Ufficio amministrativo ed espropri avvia la verifica sui requisiti dei soggetti proponenti ai sensi dell'art. 183 comma 17 e dell'art. 80 del Codice.

In caso di esito negativo dei controlli, la procedura di valutazione si conclude con dichiarazione di non fattibilità della proposta per non ammissibilità del proponente, con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata ai sensi dell'art. 4 della legge provinciale n. 17/1993.

La conclusione positiva dei controlli ex art. 80 del Codice è, in ogni caso, presupposto indispensabile per la nomina di promotore e per la dichiarazione di fattibilità della proposta.

### **6.2. Verifica della fattibilità della proposta**

La verifica di fattibilità tecnico-economica della proposta deve concludersi entro il termine perentorio di tre mesi, previsto al sesto periodo dell'art. 183 comma 15, decorrente dalla data di ricevimento della proposta.

Ai sensi dell'art. 4 comma 7 della legge provinciale n. 17/1993, il termine dei tre mesi può essere sospeso per una sola volta, sulla base di motivate esigenze istruttorie, e per un periodo non superiore a trenta giorni.

L'utilizzo del project financing su proposta del privato, secondo quanto formulato da ANAC nella delibera n. 219/2021, rischia di risolversi in una completa sostituzione del proponente alla stazione appaltante fin dalla fase di progettazione. Risulta pertanto imprescindibile, onde evitare distorsioni della procedura, il rispetto del termine dei tre mesi per la conclusione della verifica di fattibilità della proposta e il ricorso ad una sola sospensione del procedimento.



### **6.2.1. Ammissibilità della proposta**

L'Ufficio amministrativo ed espropri verifica, di concerto con il gruppo di lavoro interno alla Provincia o in sede di conferenza dei servizi preliminari, la completezza della documentazione presentata e l'eshaustività delle informazioni in essa contenute.

In caso di documentazione incompleta e/o non esaustiva, la proposta viene dichiarata non ricevibile e pertanto non valutabile. L'Ufficio amministrativo ed espropri (o altro servizio o ente provinciale competente per la materia oggetto del PPP proposto) dispone di non dar corso alla procedura con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata ai sensi dell'art. 4 della legge provinciale n. 17/1993.

Esclusivamente in caso di lacune documentali lievi, tali da non compromettere la ricevibilità e quindi l'ammissibilità della proposta a valutazione, l'Ufficio amministrativo ed espropri (o altro servizio o ente provinciale competente per la materia oggetto del PPP proposto) richiede al proponente le opportune integrazioni documentali o chiarimenti.

L'Ufficio amministrativo ed espropri (o altro servizio o ente provinciale competente per la materia oggetto del PPP proposto) ha facoltà di richiedere al proponente chiarimenti e riscontri documentali ulteriori, qualora ritenuto necessario.

### **6.2.2. Promemoria alla Giunta provinciale**

In virtù del principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, in particolare dell'obiettivo di razionalizzazione delle risorse umane e strumentali a disposizione della pubblica amministrazione, di ottimizzazione dei tempi procedurali e di miglior contemperamento dei vari interessi coinvolti, in primis del privato proponente, contestualmente all'avvio della verifica di ammissibilità della proposta, relativa alla sussistenza di tutti i documenti previsti nell'ambito della proposta ricevuta, l'Ufficio amministrativo ed espropri (o altro servizio o ente provinciale competente per la materia oggetto del PPP proposto), di concerto con il gruppo di lavoro interno alla Provincia o in sede di conferenza dei servizi preliminari, a seconda anche della complessità dell'intervento, elabora, indicativamente entro 14 giorni dalla ricezione della documentazione, un promemoria per la Giunta provinciale, contenente una breve descrizione della proposta e una sintesi degli elementi economico-finanziari più rilevanti (totale costo dell'intervento, eventuale contributo pubblico sull'investimento, entità del canone di disponibilità e/o di servizio, durata del contratto, eventuali tariffe a carico dell'utenza, eventuale valore residuo dell'opera al termine del contratto ed eventuale prezzo di riscatto, ecc).

La Giunta provinciale, in ragione delle funzioni ad essa attribuite dall'ordinamento provinciale, sulla base del promemoria ricevuto, si esprime, nel corso delle sedute immediatamente successive, sulla coerenza o meno della proposta con gli indirizzi programmatici e le strategie di sviluppo dell'Amministrazione provinciale.

In seguito al riscontro da parte della Giunta provinciale, l'Ufficio amministrativo ed espropri (o altro servizio o ente provinciale competente per la materia oggetto del PPP proposto), di concerto con il gruppo di lavoro interno alla Provincia o in sede di conferenza dei servizi preliminari, valuta se persistono le condizioni per proseguire con la valutazione di fattibilità della proposta o, se al contrario, sia opportuno dichiarare la proposta non ammissibile.

### **6.2.3. Analisi tecnico-economica della proposta**

Verificata l'ammissibilità del proponente e la completezza ed exhaustività della documentazione, si avvia la valutazione di fattibilità tecnico-economica della proposta.



L'attività di valutazione si articola nell'analisi approfondita degli aspetti tecnici, economici e dei profili di rischio caratterizzanti l'intervento, al fine di verificare la fattibilità dell'operazione e la potenziale rispondenza della proposta alle esigenze delle amministrazioni coinvolte. Più nel dettaglio, la valutazione deve riguardare la fattibilità della proposta sotto il profilo costruttivo, urbanistico e ambientale, la qualità progettuale, la funzionalità, la fruibilità dell'opera, l'accessibilità al pubblico, il rendimento, il costo di gestione e di manutenzione, la durata della concessione, l'eventuale prezzo (contributo pubblico), i tempi di ultimazione dei lavori, le tariffe da applicare, la metodologia di aggiornamento delle stesse, la sostenibilità economico-finanziaria del PEF, il contenuto della bozza di convenzione, la bancabilità, la distribuzione dei rischi, il monitoraggio dell'Amministrazione attraverso i flussi informativi su piattaforme informatizzate predisposte e alimentate dall'Affidatario, la compliance alle prescrizioni Eurostat per la decontabilizzazione degli investimenti privati, l'affordability da parte dell'Amministrazione e l'assenza di elementi ostativi alla realizzazione degli investimenti privati.

La valutazione della proposta è caratterizzata dalla discrezionalità da parte dell'amministrazione pubblica; una discrezionalità di tipo tecnico, in relazione agli aspetti economico-finanziari, progettuali ed ambientali della proposta, e una discrezionalità di tipo amministrativo, in ordine alla più adeguata modalità di perseguimento dell'interesse pubblico, nonché alla scelta fra le diverse opzioni a tal fine percorribili (ivi compresa la c.d. *opzione zero*).

La richiesta di ulteriore documentazione e modifiche ai fini dell'esame della proposta non comporta alcun impegno da parte dell'Amministrazione a dichiarare la fattibilità della stessa.

#### **6.2.4.Valutazione ambientale della proposta**

Alle proposte PPP si applicano, con le opportune modifiche procedurali derivanti dalle specificità della modalità di presentazione e di valutazione, le disposizioni contenute nella legge provinciale n. 17/2017.

Le proposte PPP con potenziali impatti negativi sull'ambiente di portata "significativa" sono soggette a valutazione di impatto ambientale (VIA), procedura finalizzata ad individuare, descrivere e valutare gli impatti sull'ambiente e sul patrimonio culturale di un progetto. L'allegato A della legge provinciale n. 17/2017 stabilisce i casi in cui un progetto è soggetto a VIA ed i casi in cui un progetto è da sottoporre a verifica di assoggettabilità a VIA.

Nello *studio di impatto ambientale* – documento parte del progetto di fattibilità tecnica ed economica descritto al paragrafo 4.2.1. - il proponente deve fornire le informazioni di cui all'allegato VII alla Parte Seconda del d.lgs. n. 152/2006 e quanto richiesto dall'art. 17 della legge provinciale n. 17/2017:

- una descrizione del progetto con informazioni relative alla sua ubicazione, alle sue caratteristiche e dimensioni;
- una descrizione dei probabili effetti significativi del progetto sull'ambiente, sia in fase di realizzazione sia in fase di esercizio e di dismissione;
- una descrizione delle misure previste per evitare, prevenire, ridurre e, per quanto possibile, compensare impatti ambientali significativi e negativi;
- una descrizione delle soluzioni alternative prese in esame dal proponente, compresa l'alternativa zero, con indicazione delle ragioni principali che hanno portato alla scelta dell'opzione proposta prendendo in considerazione gli impatti ambientali;
- il piano di monitoraggio dei potenziali impatti ambientali significativi e negativi derivanti dalla realizzazione e dall'esercizio del progetto, nel quale sono anche indicate le responsabilità e le risorse necessarie per la realizzazione e la gestione del monitoraggio;





- qualsiasi informazione supplementare di cui all'allegato VII alla Parte Seconda del d.lgs. n. 152/2006, relativa alle caratteristiche peculiari del progetto specifico o della tipologia di progetto e dei fattori ambientali che possono subire un pregiudizio.

### **6.2.5. Richiesta di modifica al progetto di fattibilità**

L'amministrazione aggiudicatrice può invitare il proponente ad apportare al progetto di fattibilità le modifiche necessarie per la sua approvazione.

In ogni caso, se il proponente non integra o non apporta le modifiche richieste dall'Amministrazione, la proposta non può essere valutata positivamente.

## **7. Dichiarazione di fattibilità**

Ai sensi della delibera ANAC n. 329/2021 le Amministrazioni sono tenute a concludere il procedimento di valutazione di fattibilità, sia essa positiva che negativa, delle proposte degli operatori economici di cui all'art. 183, comma 15, del D. Leg.vo 50/2016, con l'adozione di un provvedimento amministrativo espresso e motivato ai sensi della legge n. 241/1990, da pubblicare, ai sensi dell'art. 7-bis comma 3, del d.lgs. n. 33/2013, eventualmente in modalità non integrale, nella sezione "Amministrazione trasparente", sotto-sezione "Altri contenuti - Dati Ulteriori".

### **7.1. Adozione del provvedimento finale da parte della Provincia**

Entro il termine di tre mesi dal ricevimento della proposta PPP, l'Ufficio amministrativo ed espropri (o altro servizio o ente provinciale competente per la materia oggetto del PPP proposto) adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento di valutazione ai sensi dell'art. 183 comma 15 del Codice.

In caso di esito negativo, prima della formale adozione del provvedimento, l'Ufficio amministrativo ed espropri (o altro servizio o ente provinciale competente per la materia oggetto del PPP proposto), comunica tempestivamente al proponente, ai sensi dell'art. 11/bis della legge provinciale n. 17/1993, i motivi che ostano alla dichiarazione di fattibilità della proposta PPP. Entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della comunicazione, il proponente ha diritto di presentare per iscritto le proprie osservazioni, eventualmente corredate da documenti. Tale comunicazione sospende il termine dei tre mesi per concludere il procedimento, che ricominciano a decorrere dalla scadenza del termine menzionato di trenta giorni ovvero, in caso di tempestiva presentazione di osservazioni, dieci giorni dopo la presentazione delle osservazioni. Entro lo stesso termine di trenta giorni il proponente può richiedere un'audizione. Anche in tal caso il termine per la conclusione del procedimento è sospeso e ricomincia a decorrere dalla data dell'audizione. Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale di dichiarazione di non fattibilità della proposta ai sensi dell'art. 183 comma 15 del Codice.

### **7.2. Adozione del provvedimento finale da parte della Conferenza dei servizi preliminare**

Ai sensi dell'art. 5 comma 4 del regolamento di esecuzione approvato con decreto del Presidente della Provincia n. 15/2021 la conferenza dei servizi preliminari deve esprimersi sulla proposta entro il termine di tre mesi dalla dichiarazione di ammissibilità della documentazione presentata.

La determinazione motivata di conclusione della conferenza costituisce il provvedimento conclusivo del procedimento di verifica di fattibilità della proposta PPP ai sensi dell'art. 183 comma 15 del Codice.

Entro il termine dei tre mesi, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla



conferenza tramite i rispettivi rappresentanti; ai sensi dell'art. 7 comma 4 si considera acquisito l'assenso delle amministrazioni coinvolte la cui/il cui rappresentante non abbia partecipato alle sedute ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso la propria posizione o abbia espresso un dissenso non motivato.

Il suddetto termine rimane sospeso in caso di richiesta di integrazione documentale e di richiesta di modifica alla proposta e conseguente adeguamento del PEF e della bozza di convenzione, e riprende a decorrere solo a seguito del puntuale soddisfacimento di dette richieste da parte del Proponente.

Entro il termine perentorio le amministrazioni coinvolte devono rendere le proprie determinazioni in merito all'oggetto della conferenza.

L'assenso o il dissenso devono essere congruamente motivati e, ove possibile, devono essere indicate le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso.

Le prescrizioni o condizioni eventualmente indicate ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso sono espresse in modo chiaro e analitico e specificano se sono relative a un vincolo derivante da una disposizione normativa o da un atto amministrativo generale, ovvero discrezionalmente apposte per la migliore tutela dell'interesse pubblico.

La mancata comunicazione della determinazione nel termine perentorio di cui al comma 4, lettera c), ovvero la comunicazione di una determinazione non adeguatamente motivata equivalgono ad assenso senza condizioni. Sono fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi.

Entro cinque giorni lavorativi dalla scadenza del termine perentorio dei tre mesi, l'amministrazione procedente:

- adotta la determinazione motivata di conclusione positiva della conferenza, ai sensi dell'art. 183 comma 15 del Codice, qualora abbia acquisito esclusivamente atti di assenso non condizionato, anche implicito, oppure qualora ritenga, sentiti i privati interessati e le altre amministrazioni coinvolte, che le condizioni o prescrizioni eventualmente indicate dalle amministrazioni ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso, possano essere accolte;
- adotta la determinazione motivata di conclusione negativa della conferenza, qualora abbia acquisito uno o più atti di dissenso ritenuti non superabili. In tal caso trova applicazione l'art. 11/bis della legge provinciale n. 17/1993: prima della formale adozione del provvedimento negativo, la conferenza comunica tempestivamente al proponente i motivi che ostano alla dichiarazione di fattibilità della proposta PPP. Entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della comunicazione, il proponente ha diritto di presentare per iscritto le proprie osservazioni, eventualmente corredate da documenti. Tale comunicazione sospende il termine dei tre mesi per concludere il procedimento, che ricominciano a decorrere dalla scadenza del termine menzionato di trenta giorni ovvero, in caso di tempestiva presentazione di osservazioni, dieci giorni dopo la presentazione delle osservazioni. Entro lo stesso termine di trenta giorni il proponente può richiedere un'audizione. Anche in tal caso il termine per la conclusione del procedimento è sospeso e ricomincia a decorrere dalla data dell'audizione. Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale di dichiarazione di non fattibilità della proposta ai sensi dell'art. 183 comma 15 del Codice.

### **7.3. Modifica urbanistica e contributo sul costo di costruzione**

Nell'ambito delle procedure PPP di cui alla parte IV, titolo I del Codice, laddove l'opera da realizzare non risulti conforme alle previsioni urbanistiche, si applica l'art. 12 comma 3 della legge provinciale n. 16/2015: *con l'approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica o del progetto definitivo, l'amministrazione*



*pubblica determina anche l'adozione della variante allo strumento urbanistico ai sensi della legge provinciale n. 9/2018 "Territorio e paesaggio".*

In caso di procedure PPP avviate su iniziativa privata ai sensi dell'art. 183 comma 15 del Codice, le varianti urbanistiche si intendono autorizzate, in seguito alla dichiarazione di fattibilità e sulla base dell'esito delle valutazioni operate dalla Conferenza dei servizi preliminare, in sede di approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica da parte della Giunta provinciale e adottate d'ufficio, ai sensi dell'art. 103 comma 5 della legge provinciale n. 9/2018, secondo il procedimento di cui all'art. 50.

La mancata approvazione della modifica urbanistica comporta l'impossibilità di proseguire con la pubblicazione della gara.

Ai sensi dell'art. 81 comma 1 lettera d) della legge provinciale n. 9/2018, il contributo sul costo di costruzione non è dovuto per gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzati tramite procedure PPP di cui alla parte IV, titolo I, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

## **8. Pluralità di proposte contestuali**

Nel caso di presentazione di più proposte aventi ad oggetto la stessa iniziativa o il medesimo servizio sopraggiunte contestualmente è facoltà della Provincia accorpate in un'unica procedura, e quindi in un'unica conferenza dei servizi preliminare, le valutazioni di fattibilità ai sensi dell'art. 183 comma 15 del Codice e ai sensi del presente documento.

Nel caso di presentazione di più proposte aventi ad oggetto la stessa iniziativa o il medesimo servizio sopraggiunte contestualmente e valutate tecnicamente ed economicamente fattibili ai sensi dell'art. 183 comma 15 del Codice e ai sensi del presente documento, la Provincia, di concerto, eventualmente, con le altre amministrazioni pubbliche coinvolte, procede alla valutazione comparativa delle stesse, nel rispetto dei principi di cui all'art. 30 del Codice, e provvede ad individuare quella che ritiene di interesse sulla base di valutazioni di fattibilità strettamente connesse a scelte interne, sindacabili in sede giurisdizionale solo sotto il profilo della manifesta illogicità, irrazionalità, contraddittorietà e degli errori di fatto.

Obiettivo della valutazione comparativa è l'individuazione della proposta che risulta più vantaggiosa per la pubblica amministrazione e per la collettività, quella che maggiormente ottimizza i costi per il settore pubblico considerando non solo la dimensione economica e finanziaria, - attraverso quindi il raffronto del VAN del contributo pubblico, degli indici di redditività e di bancabilità, - ma anche il grado di efficacia e di efficienza delle proposte pervenute, e presenta quindi, indicativamente, il VfM maggiore.

In questa fase della procedura di cui all'art. 183 comma 15, connotata da ampia discrezionalità della pubblica amministrazione, ogni proposta PPP su iniziativa privata pervenuta alla Provincia deve essere sì valutata tenendo conto delle altre, ma senza operare un raffronto basato su una comparazione sul piano qualitativo e quantitativo, finalizzata alla scelta della "proposta migliore". La scelta della proposta migliore è demandata infatti alla fase successiva della gara; in caso di presentazione spontanea di più proposte PPP in uno stesso arco temporale, si tratta invece di individuare quale proposta risulti maggiormente aderente ai desiderata e agli interessi pubblici perseguiti istituzionalmente dalla pubblica amministrazione.

La giurisprudenza ha di fatto ripetutamente riconosciuto, tra le ultime nella sentenza del Consiglio di Stato Sez. V, del 10 febbraio 2020 n. 1005, che la fase preliminare di individuazione del promotore, ancorché procedimentalizzata, è connotata da amplissima discrezionalità amministrativa, tale da non potere essere resa coercibile nel giudizio amministrativo di legittimità (*Cons. Stato, III, 20 marzo 2014, n. 1365; III, 30 luglio 2013, n. 4026; 24 maggio 2013, n. 2838; V, 6 maggio 2013, n. 2418*), essendo intesa non già alla scelta della migliore fra una pluralità di offerte sulla base di criteri tecnici ed economici preordinati, ma alla valutazione di un interesse pubblico che giustifichi, alla stregua della programmazione delle opere pubbliche, l'accoglimento



della proposta formulata dall'aspirante promotore (*Cons. Stato, V, 31 agosto 2015, n. 4035*). I Giudici evidenziano che la procedura di project financing individua due serie procedurali strutturalmente autonome, ma biunivocamente interdipendenti sotto il profilo funzionale (la prima di selezione del progetto di pubblico interesse, oggetto del presente documento, la seconda di gara di evidenza pubblica sulla base del progetto dichiarato di pubblica utilità) e riconoscono che la fase preliminare di individuazione del promotore valuta l'interesse pubblico ad operare con la finanza di progetto proposta, non sceglie l'impresa sulla base di criteri tecnici ed economici preordinati.

La Provincia si riserva, in qualsiasi momento e per motivate ragioni di pubblico interesse, di sospendere o revocare la procedura di valutazione comparativa, ovvero di non dare corso o di non procedere alla dichiarazione di fattibilità di nessuna delle proposte e quindi alla nomina di un promotore, senza che gli operatori economici proponenti possano vantare alcuna pretesa di sorta e richiesta di rimborso o pagamenti.

### **8.1. Criteri di valutazione comparativa**

Per la valutazione comparativa di progetti particolarmente complessi, la Provincia può avverlersi di una commissione di esperti:

- il Rappresentante unico della Provincia comunica agli esperti il contenuto minimo delle proposte pervenute;
- la commissione di esperti formula ex-ante i criteri per la valutazione comparativa;
- il Rappresentante unico della Provincia rende accessibile la documentazione delle proposte alla commissione di esperti.

Le amministrazioni valutano:

- il profilo costruttivo e architettonico (qualità tecniche, fisiche, funzionali etc. nonché percettive, simboliche e soggettive dell'oggetto architettonico, qualità e quantità dei materiali di edificazione, conformità degli spazi e flessibilità di utilizzo, macrodistribuzione dei locali e sfruttamento delle sinergie, valore dell'esperienza, complessità realizzativa),
- il profilo urbanistico (collocazione dell'opera nel contesto urbano o periferico, qualità del sito, valorizzazione di edifici già nella disponibilità dell'Amministrazione pubblica),
- profilo ambientale,
- la qualità progettuale,
- la funzionalità e fruibilità dell'opera,
- l'accessibilità al pubblico,
- il rendimento atteso,
- il costo di investimento, di gestione e di manutenzione,
- la durata del contratto e del periodo di costruzione e di gestione,
- l'entità del finanziamento privato e del contenuto dei servizi,
- le tariffe da applicare e relativa metodologia di aggiornamento,
- il grado di innovazione tecnologica e gestionale,
- il contributo offerto in termini di sviluppo sostenibile,
- il valore economico e finanziario del piano,
- il contenuto della bozza di convenzione e
- l'assenza di elementi ostativi alla realizzazione dell'intervento.

In linea generale, in caso di proposte di livello qualitativo pressoché equivalente, viene data preferenza a quelle proposte che impattano meno sui conti pubblici, sia per importo di contribuzione pubblica che per numero di anni di impegno contabile.



## **9. Validazione e approvazione del progetto di fattibilità**

Il progetto di fattibilità eventualmente modificato, qualora non già presente negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente, è inserito in programmazione ed è posto in approvazione con le modalità previste per l'approvazione di progetti.

Ai sensi dell'art. 12 comma 1 della legge provinciale n. 16/2015 i progetti delle opere sono approvati dall'amministrazione aggiudicatrice, sentito il parere tecnico, amministrativo ed economico dell'organo competente della Provincia, ove prescritto.

In caso l'approvazione del progetto di fattibilità richieda la convocazione di una conferenza dei servizi decisoria ai sensi dell'art. 6 del decreto del Presidente della Provincia n. 15/2021, le determinazioni assunte in sede di conferenza preliminare possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi successivamente alla dichiarazione di fattibilità della proposta PPP.

Il proponente è tenuto ad apportare le eventuali ulteriori modifiche chieste in sede di approvazione del progetto; in difetto, il progetto si intende non approvato.

Il progetto di fattibilità è oggetto di validazione ai sensi dell'art. 23 comma 8 del Codice da parte del responsabile unico del procedimento di gara.

Nel caso in cui la procedura di cui all'art. 183, comma 15, del Codice si interrompa nella fase precedente all'approvazione del progetto di fattibilità ai fini dell'indizione della gara, rimane impregiudicata la possibilità per l'Amministrazione di assumere le determinazioni ritenute opportune, eventualmente al fine di eseguire interventi analoghi e similari a quelli oggetto della proposta, anche attraverso l'utilizzo di strumenti procedurali differenti.

## **10. Copertura finanziaria dell'intervento**

Ogni operazione PPP, - alla pari di ogni atto amministrativo che richieda una spesa -, che comporta un onere a carico del bilancio pubblico necessita dell'individuazione dei mezzi finanziari per farvi fronte, con riferimento a tutti gli esercizi sui quali la spesa è destinata a gravare. L'Amministrazione pubblica è obbligata a verificare ex-ante, al momento dell'indizione della gara, la sostenibilità finanziaria degli interventi che intende realizzare e accertare l'effettiva disponibilità delle risorse economiche nonché la concreta disponibilità degli stanziamenti.

Premesso che il rischio che quanto proposto dall'operatore economico non venga stimato conforme all'interesse pubblico e quindi realizzato è intrinseco all'iniziativa privata di cui all'art. 183 c. 15 del Codice, anche successivamente alla dichiarazione di fattibilità della proposta, l'operatore economico non acquisisce alcun diritto pieno all'indizione della gara, ma una mera aspettativa condizionata dalla valutazione di esclusiva pertinenza della pubblica amministrazione, non giuridicamente tutelabile rispetto alle insindacabili scelte della pubblica amministrazione.

Pertanto, in virtù del principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, unitamente alle previsioni dell'art. 81, l'indizione della gara PPP è possibile solo in presenza di adeguata copertura finanziaria.

## **11. Indizione della gara e aggiudicazione**

Il progetto di fattibilità approvato è posto a base di gara per l'affidamento del contratto PPP di cui all'art. 183, comma 16 del Codice, alla quale è invitato il proponente divenuto promotore.



È onere del proponente presentare la documentazione della proposta posta a base di gara in versione bilingue e in formato elettronico aperto<sup>1</sup>.

È rimesso al promotore segnalare all'amministrazione provinciale in modo specifico e puntuale le parti della documentazione della proposta da non rendere pubbliche; tali omissioni dovranno essere strettamente limitate ai profili tecnico-operativi e procedurali la cui diffusione vanificherebbe lo specifico expertise del promotore.

L'Amministrazione si riserva in ogni modo la valutazione finale delle parti della documentazione che, su indicazione del Promotore, non sono da rendere pubbliche.

Nel bando l'amministrazione aggiudicatrice può chiedere ai concorrenti, compreso il promotore, la presentazione di eventuali varianti al progetto.

Nel bando è specificato che il promotore può esercitare il diritto di prelazione.

I concorrenti, compreso il promotore, devono essere in possesso dei requisiti per i concessionari, anche associando o consorziando altri soggetti, ferma restando l'assenza dei motivi di esclusione di cui all'art. 80 del Codice.

Se il promotore non risulta aggiudicatario, può esercitare, entro quindici giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione, il diritto di prelazione e divenire aggiudicatario se dichiara di impegnarsi ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario.

Se il promotore non risulta aggiudicatario e non esercita la prelazione ha diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle spese per la predisposizione della proposta nel limite del 2,5 % del valore dell'investimento.

Se il promotore esercita la prelazione, l'originario aggiudicatario ha diritto al pagamento, a carico del promotore, dell'importo delle spese per la predisposizione dell'offerta nel limite del 2,5 % del valore dell'investimento.

## **12. Principali criticità riscontrate in fase di presentazione di proposte PPP su iniziativa privata**

Alla luce dell'esperienza fin qui maturata dalle Amministrazioni pubbliche in ambito di Partenariato Pubblico-Privato si riscontrano nelle Proposte presentate da operatori privati talune ricorrenti criticità metodologiche sotto il profilo economico-finanziario; al fine di fornire indicazioni utili per una corretta formulazione della Proposta si ritiene opportuno riportare di seguito alcune delle principali omissioni, carenze e imprecisioni di natura generale ed economico-finanziaria rilevate.

### Documentazione non coerente e ridondante

In fase di elaborazione della proposta, l'operatore economico deve prestare particolare attenzione ad evitare incoerenze e contraddizioni tra i vari allegati della documentazione.

Si suggerisce di inserire le informazioni una sola volta, senza replicare la trattazione dei medesimi argomenti in più allegati, e di limitarsi a riportare le informazioni specifiche del PPP presentato e non del PPP in generale.

### Calcolo del WACC e flussi di cassa

Il tasso di sconto da utilizzare per l'attualizzazione dei flussi di cassa (WACC) risulta già incorporare il beneficio fiscale derivante dalla deducibilità degli interessi passivi (fattore 1-t). In alcuni casi gli operatori economici utilizzano il WACC così calcolato come tasso di sconto per attualizzare i flussi di cassa operativi al netto delle imposte che, tuttavia, già scontano il beneficio fiscale legato alla deducibilità degli interessi passivi duplicando, pertanto, il beneficio fiscale. Al fine di evitare tali duplicazioni e per valutare, per quanto possibile, la redditività del progetto senza tener conto delle scelte di natura finanziaria, si richiede che i flussi di cassa operativi da

---

<sup>1</sup> In fase di presentazione e di valutazione della proposta non è necessaria la predisposizione bilingue della documentazione.



attualizzare (al tasso di sconto del WACC) siano calcolati al netto delle sole imposte sul reddito operativo (imposte figurative).

#### Costituzione della società di progetto o SPV (Special Purpose Vehicle)

Taluni operatori privati all'atto della presentazione della Proposta risultano aver già costituito la società di progetto; si ritiene che la società di progetto debba essere costituita, se ritenuto opportuno dal privato, o se richiesto dal bando, solo successivamente all'aggiudicazione per evitare di sostenere inutili costi di strutturazione societaria in una fase preliminare in cui non c'è certezza sull'interesse dell'Amministrazione e buon esito della procedura.

#### Cauzioni/garanzie e valore della concessione

Le Proposte presentate sono talvolta prive dell'indicazione di costi relativi alla costituzione di garanzie, cauzioni e polizze assicurative previste dalla normativa e dalla comune prassi per le operazioni di finanza di progetto per l'intera durata della Concessione.

Garanzia provvisoria (che copra la mancata sottoscrizione del contratto e la mancata partecipazione alla gara), cauzione definitiva, ulteriori polizze (laddove previste dalla normativa) come, a titolo esemplificativo e non esaustivo, polizze di responsabilità professionale per i progettisti, responsabilità civile, polizze *all risk*, polizza indennitaria decennale etc., costituiscono invece parte del quadro economico dell'investimento e vanno indicate nel PEF.

Particolare attenzione, inoltre, va posta sul valore della Concessione, per la cui determinazione occorre far riferimento all'art. 167 del D.Lgs n. 50/2016: "Metodi di calcolo del valore stimato delle concessioni"; in particolare, il valore di una concessione è costituito dal fatturato totale del concessionario generato per tutta la durata del contratto, al netto dell'IVA. In tale calcolo si dovrà tener conto, tra gli altri, dei pagamenti o qualsiasi vantaggio finanziario conferito al concessionario, in qualsivoglia forma, dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore o da altre amministrazioni pubbliche, incluse le compensazioni per l'assolvimento di un obbligo di servizio pubblico e le sovvenzioni pubbliche di investimento (comma 4, lett. c), dell'art. 167 del D.Lgs n. 50/2016). La stima del valore della concessione riveste particolare importanza dal momento che tale valore costituisce l'*importo contrattuale* su cui applicare la cauzione provvisoria e la garanzia definitiva.

#### Rendimento atteso dei mezzi propri

In taluni casi gli operatori privati presentano proposte con indicazione di un rendimento dei mezzi propri (Ke) eccessivamente basso e, a seguito di richiesta di chiarimento da parte dell'Amministrazione, gli operatori eccediscono spesso la totale discrezionalità circa la stima del rendimento richiesto per il capitale di rischio.

Trattandosi di un elemento complesso e dinamico, l'ANAC propone un confronto del rendimento atteso dell'Equity con opportuni benchmark di mercato rilevati dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica; è auspicabile, pertanto, un confronto del rendimento atteso dell'Equity elaborato con il metodo del CAPM con i valori di benchmark indicati dal DIPE. Il riferimento al DIPE è qui da intendersi eventualmente allargato anche alle Autorità di regolazione o ad altri soggetti riconosciuti a livello nazionale.

Sul punto occorre precisare che l'Amministrazione è tenuta a valutare ogni aspetto della Proposta incluso, pertanto, il rendimento richiesto del capitale di rischio. Ciò trova giustificazione, tra l'altro, nella necessità da parte dell'ente concedente di porre in essere un'operazione in linea con le condizioni di mercato; infatti, nel caso di risoluzione della Concessione per cause imputabili al concessionario, gli enti finanziatori possono indicare, ai sensi dell'art. 176, comma 8, del D.Lgs. n. 50/2016 (*step-in right*), un operatore economico avente caratteristiche tecniche e finanziarie analoghe a quelle previste nel bando, che subentri nella Concessione. Risulta evidente che nel caso in cui l'operazione sia strutturata secondo rendimenti non in linea con quelli di mercato, la possibilità di individuare un operatore privato disponibile a subentrare nella Concessione si riduca notevolmente, esponendo l'Amministrazione al rischio del totale fallimento dell'operazione, gravando in



maniera definitiva sui conti pubblici. Tale rischio risulta particolarmente rilevante nei progetti in cui l'Amministrazione è chiamata ad intervenire in fase iniziale con un contributo pubblico.

#### Indicazione del tasso di interesse sul finanziamento bancario

Alcuni operatori privati hanno elaborato il PEF prevedendo, tra gli elementi per la determinazione del tasso di interesse finito sul debito, in aggiunta al tasso base ed allo *spread margin*, anche un c.d. *margin prudenziale* per tener conto di eventuali oscillazioni del mercato finanziario. Tale impostazione, tuttavia, non risulta in linea con il corretto trasferimento del rischio finanziario in capo al soggetto privato: prevedere, infatti, un margine ulteriore (aggiuntivo) rispetto agli elementi di base per la determinazione del tasso d'interesse (tasso base + *spread margin*) determinerebbe, di fatto, un'allocazione del rischio finanziario sull'Amministrazione che, nel caso di operazioni con canoni a carico del Concedente, si troverebbe a pagare importi più elevati. Per tale motivo il tasso di interesse sul debito deve essere determinato secondo condizioni correnti di mercato.

#### Mancata indicazione del saldo finale del capitale circolante netto

In taluni casi gli operatori privati presentano PEF senza tener conto, in corrispondenza dei flussi di cassa operativi dell'ultimo anno di Concessione, del saldo finale del capitale circolante netto (incasso/pagamento dei crediti/debiti commerciali), sottostimando talvolta i flussi di cassa.